

ROZDZIAŁ II

RÓWNOŚĆ PŁCI W PRAWIE I POLITYCE

Równość płci rozumiana jest jako stan, w którym kobietom i mężczyznom „przypisuje się taką samą wartość społeczną, równe prawa i równe obowiązki oraz gdy mają oni równy dostęp do zasobów (środki finansowe, szanse rozwoju), z których mogliby korzystać.”⁴³⁹ Równe traktowanie, a nie równouprawnienie wszystkich obywateli bez względu na ich płeć to wciąż jedno z największych wewnętrznych wyzwań rozwojowych stojących przed Polską, Europą i światem. Obecnie w większości państw demokratycznych przepisy prawa gwarantują równość wszystkim osobom bez wyjątku. Można więc powiedzieć, że równość *de iure*, czyli w sensie prawnym, została osiągnięta. Czy jednak to samo można powiedzieć o równości w znaczeniu *de facto*?

Nie da się oddzielić prawa od polityki, jako że związki tych dwóch dziedzin są bardzo silne i tworzą skomplikowany układ zależności. Prawo tworzone jest przez polityków, którzy mają wpływ nie tylko na jego ogólny kształt, ale także na późniejsze jego wprowadzanie w życie. Roger Scruton powiedział, że prawo „to płaszcz rozciągnięty nad całym wspólnym terytorium, pod jego osłoną społeczeństwo codziennie toczy spory i rozstrzyga konflikty.”⁴⁴⁰ Równość płci w obszarach prawa i polityki ma w zasadzie dwa oblicza. Niewątpliwie pod względem ilościowym zaobserwować można stały i systematyczny postęp w kwestii wyrównywania sytuacji życiowej kobiet i mężczyzn, m.in. rośnie liczba kobiet na rynku pracy, co jest związane z ich coraz wyższymi kwalifikacjami i aspiracjami. Jednak pod względem jakościowym nadal istnieje wiele wyzwań, zwłaszcza jeśli chodzi o różnicę w wynagrodzeniach, segregację zawodową, problemy związane z godzeniem życia zawodowego z rodzinnym, zagrożenie bezrobociem, ubóstwem czy przemocą domową.

W niniejszym rozdziale zostają scharakteryzowane dwa typy zagadnień: jeden, związany z prawną zasadą równości płci i niedyskryminacji, a drugi z kwestią realizacji zasady równości płci w obszarach polityki i władzy. W pierwszej części poddane analizie zostają najważniejsze regulacje prawa międzynarodowego, europejskiego i krajowego oraz tematyka polityki równości płci, jej geneza i najważniejsze strategie, m.in. *gender mainstreaming*. Pokazane również zostają działania podejmowane w tym obszarze przez polskie instytucje i organy władzy. Druga część rozdziału stanowi próbę ogólnej charakterystyki zagadnienia równości płci w polityce. Na podstawie przytoczonych danych statystycznych, dotyczących udziału kobiet i mężczyzn w organach władzy publicznej różnych szczebli, zostają wyciągnięte wnioski i przeprowadzona analiza ilościowa partycypacji kobiet w strukturach władzy. Podejmuje się tu także temat partii politycznych i ich

⁴³⁹ M. Mażewska, M. Zakrzewska, *ABC równości – podręcznik samorządowca*, Gdańsk 2007, s. 15.

⁴⁴⁰ R. Scruton, *Zachód i cała reszta. Globalizacja a zagrożenia terrorystyczne*, Poznań 2003, s. 61.

roli w kreowaniu polityki równościowej, m.in. w odniesieniu do programów wyborczych i procedur selekcji oraz wyboru kandydatów. Na koniec, po odniesieniu się do wszystkich zaprezentowanych w rozdziale faktów, zostaje dokonana próba scharakteryzowania najważniejszych barier w działalności publicznej kobiet.

2.1. Równość płci jako zasada prawna

Za pomocą przepisów – co wynika z ich natury – dokonuje się określonych kwalifikacji prawnych. Tego typu działania, za pośrednictwem norm szczegółowych, mogą prowadzić do formułowania rozróżnień, kierowanych do niektórych tylko grup obywateli. W tym kontekście pojawia się kwestia równości i niedyskryminacji, jako że realizacja owych zasad opiera się na ocenie przyjęcia danego kryterium klasyfikacji za sprawiedliwe i uzasadnione.⁴⁴¹ Prawo, w zależności od założeń prawodawcy, może stać się zarówno czynnikiem powodującym wykluczenie, jak i integrację konkretnych grup społecznych.⁴⁴² Szczegółowa analiza wielu procesów i wydarzeń historycznych wskazuje na prawdziwość tych słów, ponieważ obowiązujące przepisy odgrywały i nadal odgrywają ogromną rolę w kształtowaniu sytuacji społecznej, ekonomicznej i politycznej poszczególnych grup ludzi, m.in. kobiet: ich pozycji oraz obowiązków względem rodziny i społeczeństwa. Tzw. „różnica płci” nieraz stawała się podstawą rozróżnienia podmiotów na mężczyzn-obywatele i kobiety. W tym dychotomicznym podziale to mężczyźni stanowili punkt odniesienia i to oni określali kryteria równości.

Również dziś prawo z zasady neutralne, czyli „ślepe na płeć”, częściej ma negatywne skutki dla kobiet niż dla mężczyzn. Dzieje się tak z tej chociażby prostej przyczyny, że nadal w większości tworzą je mężczyźni i to głównie swoje interesy za jego pośrednictwem zabezpieczają.⁴⁴³ Jest to związane nie tyle z tworzeniem przepisów o charakterze dyskryminującym, ile raczej z zaniechaniem modyfikowania tradycyjnego systemu w takim kierunku, aby można było przełamać obecnie istniejące nierówności płci.⁴⁴⁴ Dlatego też skuteczna ochrona praw człowieka wymaga solidnych gwarancji równości i ochrony jednostek przed dyskryminacją. Te dwa pojęcia: równość i niedyskryminacja można uznać za pozytywne i negatywne ujęcie tej samej zasady. Pierwsze potwierdza uprawnienie, drugie wprowadza zakaz. Oba zajmują ważne miejsce w międzynarodowych, europejskich i krajowych porządkach prawnych.⁴⁴⁵

⁴⁴¹ J. Falski, *Ewolucja wykładni zasady równości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 1, s. 56.

⁴⁴² E. Zielińska, *Prawo wobec kobiet. Refleksja w dwudziestą rocznicę kontraktu Okrągłego Stołu*, [w:] K. Slany, J. Struzik, K. Wojnicka (red.), *Gender w społeczeństwie polskim*, Kraków 2011, s. 104.

⁴⁴³ Ibidem, s. 105.

⁴⁴⁴ Przykład może stanowić prawo wyborcze. Brak mechanizmu suwakowego (naprzemiennego umieszczania kobiet i mężczyzn na listach wyborczych) przyczynia się do utrzymywania uprzywilejowanej pozycji mężczyzn w strukturach władzy. Dzieje się tak, gdyż kobiety umieszczane statystycznie na gorszych miejscach mają mniejsze szanse na mandaty i co za tym idzie – ich udział w składzie ostatecznie wybranych jest niewielki.

⁴⁴⁵ M.A. Nowicki, *Europejska Konwencja Praw Człowieka: zakaz dyskryminacji*, [w:] *Równość praw kobiet i mężczyzn. Ustawodawstwo Unii Europejskiej i Rady Europy. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Teksty i komentarze*, Warszawa 2001, s. 215.

2.1.1. Rozumienie zasad równości i niedyskryminacji

„Mówiąc o koncepcji równości można mieć na myśli równość jedynie w obszarach prawa albo faktyczną. Można opowiedzieć się za utożsamianiem równości z identycznością, albo za uznaniem różnic. Jest możliwe dostrzeżenie tylko niektórych klasycznych oczekiwań wobec równości takich, jak np. równość wobec prawa. Można jednak znacznie rozszerzyć ofertę o równość traktowania (...) i równość szans.”⁴⁴⁶ Ponadto tworząc ramy zasady równości i niedyskryminacji, można dokonać wyboru pomiędzy równością względną a równością bezwzględną (absolutną), nakazującą identyczne traktowanie każdego.

Jeśli chodzi o uszczegółowienie zasady równości do relacji między płciami, to przytoczyć można w tym kontekście wiele ujęć, m.in. funkcjonalne, jakościowe i ilościowe. Wszystkie one charakteryzują kobietę jako odmienną w stosunku do mężczyzny, który stanowi swoistą normę: „Równość potwierdza, jak dalece mężczyzna jest miarą wszystkich rzeczy.”⁴⁴⁷ Poszukując drogi wyjścia z impasu wywołanego odnoszeniem sytuacji kobiet do sytuacji mężczyzn (nigdy odwrotnie), niektórzy autorzy odwołują się do alternatyw dla równości względnej, którymi są: równość absolutna (dotycząca konkretnej wartości absolutnej), równość dystrybutywna (dotycząca zasad dzielenia dóbr i wartości pomiędzy członków danego społeczeństwa) i równość funkcjonalna (dotycząca formuł, które służą realizacji celów, zarówno całego społeczeństwa, jak i poszczególnych jego członków).⁴⁴⁸ Są to tylko niektóre z prezentowanych w literaturze ujęć przedmiotowej zasady.⁴⁴⁹ Wśród nich można jednak wskazać na dwie podstawowe dychotomie: równość wobec prawa oraz równość w prawie, a także równość w znaczeniu formalnym i równość w znaczeniu materialnym. Tym właśnie parom pojęć należy przyrzeć się uważnie.

Zasada równości występuje zawsze w dwóch, silnie ze sobą splecionych wymiarach: jako równość wobec prawa oraz jako równość w prawie⁴⁵⁰. Potwierdził to w jednym ze swoich orzeczeń Trybunał Konstytucyjny (TK): „Mówiąc o równości wobec prawa należy mieć na względzie dwojakie znaczenie tego określenia. Z jednej strony – jako równość stosowania prawa, którą doktryna nazywa równością wobec prawa *sensu stricto*, z drugiej zaś jako równość w prawie.”⁴⁵¹ Dalej sędziowie uznali, powołując się na Wojciecha Sadurskiego⁴⁵², że „jednakowa ochrona praw każdego człowieka – jak to zasadnie podnosi doktryna – nie jest równoznaczna z ochroną jednakowych praw każdego człowieka.” Równość wyrażona w ten dualistyczny sposób jest jednym z fundamentów, na których oparty jest porządek prawny państw demokratycznych. Pierwszy z nich charakteryzuje się równością w stosowaniu prawa oraz równym traktowaniem podmiotów prawa przez organy władzy publicznej. W drugim podkreśla się równość na etapie stanowienia prawa,

⁴⁴⁶ I. Boruta, *Równość kobiet i mężczyzn w pracy w świetle prawa Wspólnoty Europejskiej*, Łódź 1996, s. 15.

⁴⁴⁷ Ibidem, s. 32.

⁴⁴⁸ Ibidem, s. 35–36.

⁴⁴⁹ K. Wandowicz, *Ewolucja zasady równości w prawie wspólnotowym*, [w:] *Równość w Unii Europejskiej...*, s. 109.

⁴⁵⁰ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2008, s. 94.

⁴⁵¹ Orzeczenie TK z dnia 24 października 1989 r., sygn. akt. K. 6/89.

⁴⁵² W. Sadurski, *Teoria sprawiedliwości. Podstawowe zagadnienia*, Warszawa 1988, s. 94.

czyli nakaz uwzględniania zasady równości przy kształtowaniu treści prawa, które ma stać się obowiązujące.⁴⁵³ Jerzy Oniszcuk zauważył jednak, że nie wystarczy, aby prawo było równe dla wszystkich – jeśli bowiem ma być sprawiedliwe, konieczne są określone kwalifikacje prawne prowadzące do rozróżnienia za pośrednictwem szczegółowych norm adresowanych tylko do niektórych grup obywateli.⁴⁵⁴

Równość może być także rozważana w wymiarze formalnym oraz materialnym. Pierwsze znaczenie dotyczy identycznego traktowania adresatów wszystkich norm prawnych, bez względu na ich specyficzne cechy. Zgodnie z nim wszyscy – bez wyjątku – powinni mieć takie same prawa i obowiązki wynikające z przepisów prawa. Cechy takie jak płeć, wiek, rasa, religia czy pochodzenie człowieka są ujmowane jako znamiona nieistotne, niemogące stanowić o „niejednakowości” konkretnych osób. O różnym traktowaniu ludzi, którzy mają jednakową godność, racjonalność i zdolność odczuwania – nie może tu być mowy.

Równość w znaczeniu formalnym, czyli równe traktowanie, np. osób należących do różnych płci, stanowi jedną z naczelných zasad nie tylko Unii Europejskiej (UE), ale też innych organizacji oraz instytucji międzynarodowych i jest związana z ekonomicznym oraz socjalnym wymiarem praw człowieka. Równe traktowanie jest tu rozumiane dosłownie – jako jednakowość traktowania kobiet i mężczyzn, a także brak zróżnicowania ze względu na płeć we wszystkich przejawach życia społecznego. Co więcej, koncepcja równości formalnej kładzie silny akcent na ich identyczne traktowanie.⁴⁵⁵ O takiej równości można powiedzieć, że „pomija nierówność rezultatów, może doprowadzić do istotnej niesprawiedliwości, będącej źródłem lub przyczyną najbardziej rażących nierówności.”⁴⁵⁶ Jest to koncepcja utopijna, pomijająca zróżnicowanie ludzi występujące w każdym społeczeństwie. Jej zastosowanie może stać się więc przyczyną zanegowania innych podstawowych wartości, np. zasady sprawiedliwości.

Zdarzają się oczywiście sytuacje, gdy prawodawca stwarza określone przywileje dla wyodrębnionych ze względu na obiektywne kryteria socjalno-ekonomiczne grup o słabszej pozycji społecznej. Może to dotyczyć m.in. kobiet w ciąży, osób starszych, niepełnosprawnych etc. Wprowadzenie owych przywilejów ma wówczas na celu wyrównanie istniejących nierówności lub zapobieganie ich powstawaniu. Takie zabiegi nazywa się „dyskryminacją pozytywną” lub „uprzywilejowaniem wyrównawczym”⁴⁵⁷, ale są one związane już z drugim wymiarem równości, a mianowicie materialnym.

Równość w znaczeniu materialnym (tzw. równość faktyczna) oznacza, że adresaci przepisów prawa, wyróżnieni ze względu na jakąś cechę istotną, w równym stopniu mają być traktowani równo. Prawo bowiem powinno zapewnić faktyczną równość, a więc

⁴⁵³ A. Łabno, *Zasada równości i zakaz dyskryminacji*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, Warszawa 2006, s. 35.

⁴⁵⁴ J. Oniszcuk, *Równość: najpierwsza z zasad i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2004, s. 35.

⁴⁵⁵ M. Smolin, *Zasada równości płci. Studium komparatystyczne standardów Rady Europy i Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 44.

⁴⁵⁶ Ch. Perelman, *Egalité et valeurs, L'Egalité*, vol. 4, s. 324, [za:] I. Boruta, *Równość kobiet i mężczyzn w pracy w świetle prawa Wspólnoty Europejskiej*, Łódź 1996, s. 17.

⁴⁵⁷ Orzeczenie TK z dnia 29 września 1997 r., sygn. akt K 15/97.

równość powinna stać się rezultatem działania prawa.⁴⁵⁸ Niezależnie od kryteriów nieistotnych osoby, które znajdują się w podobnej sytuacji faktycznej, muszą być traktowane przez prawo podobnie, a osoby, które są w innej sytuacji (spowodowanej czynnikami biologicznymi, społecznymi, politycznymi czy historycznymi), powinny być traktowane odmiennie. Jest to pożądanym wymogiem sprawiedliwości.⁴⁵⁹ Nieuzasadnione przywileje przyznawane z zakłóceniem zasady równości w znaczeniu materialnym mogą być (i często są) źródłem dyskryminacji. Zasadę równości materialnej TK zdefiniował następująco: „Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, powinny być traktowane równo, tj. bez różnicowań zarówno faworyzujących, jak i dyskryminujących. Jednocześnie (...) zakłada odmienne traktowanie tych podmiotów prawa, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej. Badając zgodność regulacji prawnej z zasadą równości, należy ustalić, czy zachodzi podobieństwo określonych podmiotów, a więc czy możliwe jest wskazanie wspólnej cechy istotnej (relewantnej) lub faktycznej uzasadniającej równe traktowanie tych podmiotów. Ustalenie to wymaga analizy celu i treści aktu normatywnego, w którym zawarta została kontrolowana norma prawna. Jeżeli prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza odstępstwo od zasady równości. Odstępstwo takie jest dopuszczalne, jeżeli zostały spełnione trzy warunki. Po pierwsze, wprowadzone przez prawodawcę różnicowania muszą być racjonalnie uzasadnione, muszą mieć związek z celem i treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma. Po drugie, waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie podmiotów podobnych, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku ich różnego traktowania. Po trzecie, różnicowanie podmiotów podobnych musi znajdować podstawę w wartościach, zasadach lub normach konstytucyjnych”.⁴⁶⁰ Jak zauważył więc Jerzy Oniszczyk, „zawsze konieczna jest ocena kryterium, na podstawie którego dokonano zróżnicowania”.⁴⁶¹ Nasuwa się wniosek, iż zasada równości materialnej nie ma charakteru bezwzględnego. W pewnych sytuacjach dozwolone jest różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów i to nawet podmiotów podobnych.

Samo odstępstwo od równego traktowania nie prowadzi jeszcze do uznania wprowadzających je przepisów za krzywdzące. Anna Łabno zauważyła, że „sprawiedliwe może być także nierówne traktowanie. (...) równość jest jednym z elementów sprawiedliwości, obok reguły nierówności”.⁴⁶² TK w swoich orzeczeniach wielokrotnie podkreślał związek zasady równości z zasadą sprawiedliwości, „dopuszczając zróżnicowanie w prawie, o ile jest ono usprawiedliwione”.⁴⁶³ Również Małgorzata Masternak-Kubiak stwierdziła, że „zasada równości wypływa z zasady sprawiedliwości, stanowi jej konkretyzację”.⁴⁶⁴

⁴⁵⁸ M. Smolin, *Zasada równości płci...*, s. 45.

⁴⁵⁹ A. Łabno, *Zasada równości i zakaz dyskryminacji...*, s. 35.

⁴⁶⁰ Orzeczenie TK z dnia 2 kwietnia 2003 r., sygn. akt K 13/02.

⁴⁶¹ J. Oniszczyk, *Równość: najpierwsza z zasad i orzecznictwo...*, s. 27.

⁴⁶² A. Łabno, *Zasada równości i zakaz dyskryminacji...*, s. 37.

⁴⁶³ L. Garlicki, *Zasada równości i zakaz dyskryminacji w orzecznictwie...*, s. 71.

⁴⁶⁴ M. Masternak-Kubiak, *Prawo do równego traktowania...*, s. 123.

Jeśli chodzi o cechy różniące omówione koncepcje równości materialnej i formalnej, to można wyróżnić m.in. fakt, że równość formalna (w przeciwieństwie do materialnej) nie zakłada równości rezultatu. Po wtóre, model równości formalnej odnosi się do praw konkretnych jednostek, podczas gdy równość materialna zwraca się ku całym grupom. Ponadto w odniesieniu do równości materialnej należy wskazać na trzy jej wymiary o charakterze szczególnym: równość szans, równość sytuacji i równość rezultatów (inaczej: miar, wyników),⁴⁶⁵ z którymi nie mamy do czynienia w przypadku równości formalnej.

Najbardziej popularnym ze wskazanych powyżej wymiarów – odnoszącym się m.in. do kobiet i mężczyzn – jest zasada równych szans, która skupia się na likwidowaniu barier, przede wszystkim prawnych, ale nie tylko, utrudniających udział w życiu gospodarczym, politycznym i społecznym z powodu przynależności do określonej płci.⁴⁶⁶ Zapewnienie równości szans wiąże się z eliminowaniem rzeczywistych nierówności oraz podejmowaniem konkretnych działań, które zmierzają do poprawy faktycznej sytuacji przedstawicieli danej płci.⁴⁶⁷ W literaturze przedmiotu ta koncepcja bywa uznawana za pośrednią, plasującą się pomiędzy równością formalną i materialną. Na rzecz tego umiejscowienia przemawia fakt, że zakłada ona, po pierwsze, wyrównanie poziomu startowego konkretnych dyskryminowanych grup i jednostek w odniesieniu do innych (czyli zniesienie nierówności utrzymujących się m.in. w przepisach prawa), a po drugie – gdy pierwszy warunek zostanie spełniony – traktowanie wszystkich jednakowo.⁴⁶⁸ „Przestrzeganie zasady równości szans jest wpisane we wszystkie działania Unii Europejskiej i stanowi obowiązek wszystkich podmiotów zaangażowanych we wdrażanie i realizację funduszy strukturalnych”.⁴⁶⁹ Należy podkreślić, że definiowanie równości szans obejmuje dwa podejścia do rozumienia i stosowania tej zasady. Podejście horyzontalne przyjmuje, że każdy powinien mieć takie same możliwości bez względu na wiek, płeć, niepełnosprawność etc. i koncentruje się przede wszystkim na przesłankach prawnie chronionych. Podejście wertykalne przyjmuje, że grupy w szczególnie trudnym położeniu powinny być dodatkowo wspierane⁴⁷⁰.

⁴⁶⁵ Na przykład Jerzy Wilkin, odnosząc się do sprawiedliwości w życiu gospodarczym, wymienia trzy wymiary równości: (1) równość miar (równość wobec prawa, jednakowe kryteria oceny itp.), (2) równość szans (równy dostęp do edukacji, opieki medycznej itp.) oraz (3) równość sytuacji (równy majątek, pozycja społeczna). Źródło: J. Wilkin, *Efektywność a sprawiedliwość jako problem ekonomiczny*, [w:] *Efektywność a sprawiedliwość*, (red.) J. Wilkin, Warszawa 1997, s. 28. Na te same trzy rodzaje równości w odniesieniu do kobiet na rynku pracy wskazuje Anna Czachorowska-Mazurkiewicz, pisząc, że: (1) równość szans obejmuje doświadczenia z okresu poprzedzającego wejście na rynek pracy, (2) równość sytuacji dotyczy kwestii takich jak podział obowiązków i warunki pracy, (3) równość miar (wyników) może dotyczyć zarobków oraz innych, rzeczywistych warunków zatrudnienia. Źródło: A. Zachorowska-Mazurkiewicz, *Kobiety i instytucje. Kobiety na rynku pracy w Stanach Zjednoczonych, Unii Europejskiej i w Polsce*, Katowice 2006, s. 40; Irena Boruta w odniesieniu do rynku pracy pisze natomiast o równości szans i równym traktowaniu, wskazując, iż pierwsza (1) z nich dotyczy momentu wejścia na rynek (podjęcia pracy), a druga (2) – pozostawania na rynku pracy (etapu realizacji stosunku pracy). Źródło: I. Boruta, *Równość kobiet i mężczyzn w pracy w świetle prawa Wspólnoty Europejskiej*, Łódź 1996, s. 31.

⁴⁶⁶ A.M. Wróblewska, *Polityka gender mainstreaming w Unii Europejskiej*, [w:] K. Palus (red.), *Płeć. Między ciałem, umysłem i społeczeństwem*, Poznań 2011, s. 16.

⁴⁶⁷ I. Boruta, *Równość kobiet i mężczyzn w pracy w świetle prawa Wspólnoty Europejskiej...*, s. 18.

⁴⁶⁸ M. Smolin, *Zasada równości płci...*, s. 52.

⁴⁶⁹ *Jak wdrażać zasady horyzontalne Unii Europejskiej w administracji*. Przewodnik, Ministerstwo Rozwoju Warszawa 2012, s. 4.

⁴⁷⁰ M. Branka, M. Dunaj, M. Dymowska, K. Sekutowicz, *Raport z badania ewaluacyjnego: Zasada równości szans w projektach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej*, Warszawa 2010, s. 15.

Prowadząc rozważania na temat równości płci warto uwzględnić także zakaz dyskryminacji – jako swoistą formę realizacji zasady równości. Doktryna i literatura prawnicza poświęcają relacjom zasady równości płci i niedyskryminacji wiele miejsca. Wciąż burzliwa jest dyskusja, czy są one ze sobą ściśle powiązane czy może stanowią odrębne idee. Jeden z poglądów głosi, że zasada równości zawiera w sobie pozytywne zobowiązania, podczas gdy zakaz dyskryminacji pozwala na zachowanie postawy biernej. Takie rozumowanie implikuje teorię, że zakaz dyskryminacji jest biernym sposobem realizacji zasady równości i zawiera się w niej (jest jej częścią). Jednak analiza współczesnych dokumentów prawnych wskazuje na to, że powyższe dywagacje są już anachroniczne. Obecnie uważa się, że postanowienia mówiące o niedyskryminacji mają za zadanie konkretyzować uznaną w danym systemie prawnym koncepcję zasady równości. Zgodziła się z tym Maria Smolin, która stwierdziła, iż „koncepcja równości i koncepcja niedyskryminacji to w rzeczywistości dwie strony jednej monety.”⁴⁷¹ W Dyrektywie Rady 76/207/EWG z dnia 9 lutego 1976 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy zawarto następującą definicję: „Stosowanie zasady równego traktowania oznacza brak dyskryminacji ze względu na płeć.”⁴⁷² Również z analizy orzecznictwa ETS wynika, iż zasada równości i zasada niedyskryminacji są ze sobą utożsamiane, choć zakaz dyskryminacji jest czasami traktowany wężej niż zasada równości.⁴⁷³ Ponadto tzw. dyskryminacja pozytywna (działania pozytywne) również wynika z koncepcji równości i jest realizowana niezależnie od nazewnictwa przyjętego w danym dokumencie.⁴⁷⁴ W obliczu tych faktów zasadne wydaje się więc zaprezentowanie obok zasady równości również tematyki niedyskryminacji.

Dyskryminacja to prawnie nieusprawiedliwione i nieuzasadnione obiektywnymi przyczynami nierówne traktowanie, które jest pogwałceniem podstawowych praw i wolności człowieka. Ze względu na cechę stanowiącą podstawę zachowań dyskryminujących można wyróżnić dyskryminację ze względu na: rasę, narodowość lub pochodzenie etniczne; orientację seksualną; wolność sumienia i wyznania; płeć; status społeczny; wiek i niepełnosprawność. Dyskryminacja ze względu na podane powyżej czynniki ma miejsce wtedy, kiedy dana osoba traktowana jest gorzej niż inna osoba w podobnej sytuacji (dyskryminacja bezpośrednia) lub gdy pozornie neutralny przepis, kryterium lub praktyka mogą stawiać w szczególnie niekorzystnej sytuacji pewne osoby w porównaniu do innych osób, chyba że taki przepis, kryterium lub praktyka są obiektywnie uzasadnione słusznym celem, a środki mające służyć osiągnięciu celu są odpowiednie i konieczne (dyskryminacja pośrednia).⁴⁷⁵ Jedną z popularnych definicji dyskryminacji, odnoszącą się do rynku pracy, przedstawiła Międzynarodowa Organizacja Pracy, wskazując, że będzie to „wszelkie rozróżnienie, wyłączenie lub uprzywilejowanie oparte na rasie, kolorze skóry, płci, religii, poglądach politycznych, pochodzeniu narodowym lub społecznym, które powoduje

⁴⁷¹ M. Smolin, *Zasada równości płci. Studium komparatystyczne standardów...*, s. 38.

⁴⁷² Ibidem, s. 39.

⁴⁷³ I. Boruta, *Równość kobiet i mężczyzn w pracy w świetle prawa Wspólnoty Europejskiej...*, s. 28–30.

⁴⁷⁴ M. Smolin, *Zasada równości płci. Studium komparatystyczne standardów...*, s. 37–38.

⁴⁷⁵ Więcej: <http://www.siecrownosci.gov.pl/slownik-pojec/art,19,dyskryminacja.html>, dostęp: 13.04.2014 r.

zniweczenie albo naruszenie równości szans lub traktowania w zakresie zatrudnienia lub wykonywania zawodu.”⁴⁷⁶ Definicję dyskryminacji *stricte* ze względu na płeć wskazano w Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, uchwalonej rezolucją nr 34/180 Zgromadzenia Ogólnego ONZ dnia 18 grudnia 1979 roku.⁴⁷⁷ Zapisano tam, iż jest to „wszelkie różnicowanie, wyłączenie lub ograniczenie, którego skutkiem lub celem jest uszczuplenie lub uniemożliwienie jednej z płci korzystania na równi z drugą płcią z zasobów, praw człowieka oraz podstawowych wolności w dziedzinach życia politycznego, gospodarczego, społecznego, kulturalnego, obywatelskiego i innych”.

Dyskryminacja oznacza więc różnicowanie bądź odmienne traktowanie osób w przypadku, kiedy nie ma podstaw do ich różnego traktowania. Ponadto dyskryminację stanowi traktowanie w sposób identyczny osób, które są w rzeczywistości różne. „Kluczowe w definicji dyskryminacji jest stwierdzenie, że jest to niesprawiedliwe traktowanie osób z powodu ich przynależności grupowych.”⁴⁷⁸ Zjawisko to ma jednak miejsce tylko wtedy, gdy nie istnieje obiektywne i racjonalne uzasadnienie różnicowanego traktowania, a różnica w traktowaniu nie ma uprawnionego celu oraz brak jest rozsądnej proporcji między podejmowanymi środkami a tym celem. Pojęcie dyskryminacji wiąże się również z pojęciem uprzywilejowania, które wprowadzone bez wystarczającego uzasadnienia też może być niezgodne z prawem.⁴⁷⁹

Omawiając zjawisko dyskryminacji, należy odnieść się jeszcze do trzech jej poziomów: indywidualnego, instytucjonalnego i strukturalnego. „Dyskryminacja indywidualna to akty zachowań, do jakich dochodzi między pojedynczymi osobami (...). Dyskryminacja instytucjonalna występuje na poziomie grupy, organizacji lub instytucji, a nawet społeczeństwa.”⁴⁸⁰ Przykładem może być sytuacja, gdy spotkania pracowników danej firmy organizowane są zawsze w soboty, a w zespole tym znajduje się religijny Żyd czy samodzielnie wychowujący dziecko rodzic. Jeśli chodzi o poziom społeczeństwa, to dyskryminacją będzie zatrudnianie w urzędach ds. cudzoziemców osób nieznających języków obcych lub wystawianie ważnych dokumentów dotyczących cudzoziemców jedynie w języku polskim. Z dyskryminacją strukturalną mamy do czynienia, „gdy jednocześnie kilka dziedzin życia nakłada się i wzajemnie wzmocnia w odbieraniu równych praw i dostępu do dóbr. Mowa tu na przykład o wykluczeniu, czyli niemożności i niezdolności do uczestnictwa w uznawanych za ważne aspektach życia społecznego, gospodarczego, politycznego czy kulturalnego osób np. niepełnosprawnych ruchowo. Mają one utrudniony dostęp do służby zdrowia, edukacji, rozrywek czy pracy.”⁴⁸¹ Te trzy poziomy spletają się ze sobą, tworząc zjawiska określane mianem „-izmów” (seksizm,

⁴⁷⁶ Konwencja (nr 111) Dotycząca Dyskryminacji w Zakresie Zatrudnienia i Wykonywania Zawodu przyjęta w Genewie dnia 25 czerwca 1958 r. (Dz.U. z dnia 20 września 1961 r.). Źródło: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/mop/1958-tekst.html>, dostęp: 11.04.2014 r.

⁴⁷⁷ Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet. Źródło: http://www.hfhrpol.waw.pl/pliki/Konwencja_w_Sprawie_Likwidacji_Wszelkich_Form_Dyskryminacji_Kobiet.pdf, dostęp: 17.03.2014 r.

⁴⁷⁸ D. Cieślukowska, *Dyskryminacja*, [w:] M. Branka, D. Cieślukowska (red.), *Edukacja antydyskryminacyjna. Podręcznik trenerski*, Kraków 2010, s. 108.

⁴⁷⁹ M. Masternak-Kubiak, *Prawo do równego traktowania...*, s. 122.

⁴⁸⁰ D. Cieślukowska, *Dyskryminacja...*, s. 112-113.

⁴⁸¹ Ibidem, s. 113.

ageizm, ableizm etc.). „Są to złożone mozaiki stereotypowych przekonań, uprzedzeń i dyskryminujących zachowań między grupami.”⁴⁸²

2.1.2. Równość płci w prawie międzynarodowym

Działania na rzecz równości mają wymiar ogólnoświatowy. Wiele znaczących organizacji międzynarodowych, często już z chwilą swojego powstania, uznawało równość za podstawowe prawo człowieka i jedną z najważniejszych kwestii politycznych. Problematykę równości płci podejmuje wiele aktów prawa międzynarodowego, gdyż jest ona bezsprzecznie jednym z podstawowych praw człowieka.

Pomimo że już Powszechna Deklaracja Praw Człowieka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych 10 grudnia 1948 roku, uznawana za jeden z najważniejszych dokumentów na drodze tworzenia powszechnego systemu ochrony praw człowieka, ustanowiła podstawowy kanon praw politycznych, które miały przysługiwać wszystkim ludziom bez względu na płeć, to dopiero lata 80. XX wieku przyniosły początek poważnej dyskusji nad koniecznością jednoznacznego potwierdzenia praw kobiet również poza kręgiem szybko rozwijających się państw zachodnich. Jak stwierdziła Donna Sullivan, przez długi czas prawa człowieka utożsamiane były jedynie z prawami mężczyzn: „Na szczelnie międzynarodowym przez wiele lat z pobłażaniem traktowano naruszenia praw człowieka w stosunku do kobiet, a ich prawno-człowieczy wymiar był lekceważony lub zaprzeczano jego istnieniu”⁴⁸³. Ta kwestia znalazła powszechne uznanie dopiero w latach 90. XX wieku głównie za sprawą Czwartej Światowej Konferencji w Sprawie Kobiet obradującej w dniach 4-15 września 1995 roku w Pekinie⁴⁸⁴. Podczas konferencji określono strategię działań na rzecz równości, awansu i zwiększenia udziału kobiet w życiu społecznym, politycznym i gospodarczym. Potwierdzono to, co było zawarte już w Deklaracji wiedeńskiej z roku 1993⁴⁸⁵, a mianowicie, że prawa człowieka obejmują również prawa kobiet oraz że są one niezbywalne, niepodzielne i wzajemnie powiązane.

Aby zarysować problematykę równości płci w dokumentach prawa międzynarodowego w sposób chronologiczny, należy cofnąć się do roku 1945, w którym na międzynarodowej konferencji w San Francisco przedstawiciele pięćdziesięciu państw z całego świata, wierząc w podstawowe prawa człowieka oraz uznając równe prawa mężczyzn i kobiet (zapisy preambuły), przyjęli Kartę Narodów Zjednoczonych. Sygnatariusze zobowiązali się w art. 8 do tego, że „wszelkie stanowiska w głównych i pomocniczych organach Organizacji Narodów Zjednoczonych dostępne będą dla mężczyzn i kobiet, bez ograniczeń, na równych warunkach”⁴⁸⁶. Było to istotnym przełomem w owych czasach. Gwarancje politycznych

⁴⁸² Ibidem.

⁴⁸³ D. Sullivan, *ONZ a prawa kobiet*, OśKA – Pismo Ośrodka Informacji Środowisk Kobiety, Warszawa 1998, nr 4, s. 60.

⁴⁸⁴ Oficjalna strona Ośrodka Informacji Organizacji Narodów Zjednoczonych w Warszawie: http://www.unic.un.org.pl/rownouprawnienie/konf_4.php, dostęp: 10.01.2014 r.

⁴⁸⁵ Deklaracja wiedeńska i Program Działania zostały przyjęte podczas Światowej Konferencji Prawa Człowieka w Wiedniu, odbywającej się w dniach 14-25 czerwca 1993 r.

⁴⁸⁶ Karta Narodów Zjednoczonych. Źródło: http://www.unic.un.org.pl/dokumenty/karta_onz.php, dostęp: 17.03.2014 r.

praw kobiet zostały zawarte także w kolejnych dokumentach ONZ: Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka oraz innych, mających dla sygnatariuszy charakter wiążący.⁴⁸⁷

ONZ już w pierwszym roku swego istnienia, za pośrednictwem Rady Gospodarczej i Społecznej Narodów Zjednoczonych, utworzyła Komisję ds. Statusu Kobiet. Stało się to na mocy rezolucji nr 11/II/1946.⁴⁸⁸ Celem Komisji miało być promowanie zasady równych praw kobiet i mężczyzn, a za najważniejszy efekt jej działalności można dziś uznać powstanie szerokiego wachlarza nowych ponadnarodowych sieci organizacji feministycznych oraz postęp w dziedzinach uznanych przez ONZ i jej różne organy za kluczowe dla społecznego, gospodarczego i politycznego awansu kobiet.⁴⁸⁹ Z inicjatywy Komisji ds. Statusu Kobiet uchwalono także kilka konwencji⁴⁹⁰, które miały być narzędziem pomocnym w dążeniu do faktycznego równouprawnienia kobiet i mężczyzn.⁴⁹¹

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 10 grudnia 1948 roku⁴⁹², pomimo wielu sporów dotyczących jej charakteru prawnomiędzynarodowego jest uznawana za jeden z najważniejszych dokumentów na drodze tworzenia powszechnego systemu ochrony praw człowieka.⁴⁹³ Deklaracja ustanowiła podstawowy kanon praw politycznych, które przysługują wszystkim ludziom, bez względu na płeć. Znalazło się wśród nich m.in. prawo do wolności zgromadzania się i zrzeszania (art. 20) oraz prawo do uczestniczenia w rządzeniu swoim krajem bezpośrednio lub poprzez swobodnie wybranych przedstawicieli (art. 21). Ponadto w art. 7 zakazano wszelkiej dyskryminacji: „Wszyscy są równi wobec prawa i mają prawo, bez jakiejkolwiek różnicy, do jednakowej ochrony prawnej. Wszyscy mają prawo do jednakowej ochrony przed jakąkolwiek dyskryminacją, będącą pogwałceniem niniejszej Deklaracji, i przed jakimkolwiek narażeniem na taką dyskryminację.”

29 czerwca 1951 roku proklamowano w Genewie Konwencję (nr 100) Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) w sprawie równego wynagrodzenia⁴⁹⁴, która poruszała kwestie jednakowego wynagradzania za pracę, niezależnie od płci. Polska Rzeczpospolita Ludowa ratyfikowała dokument 18 września 1954 roku.

Jednak aktem prawa międzynarodowego, którego jedynym celem i przedmiotem regulacji było uznanie i ochrona politycznych praw kobiet, była dopiero Konwencja o prawach

⁴⁸⁷ R. Wieruszewski, *Zasada równości i niedyskryminacji*, [w:] R. Wieruszewski (red.), *Prawa człowieka. Model prawny*, Wrocław – Warszawa – Kraków 1991, s. 79.

⁴⁸⁸ Rezolucja Rady Gospodarczej i Społecznej Organizacji Narodów Zjednoczonych nr 11/II/1946. Źródło: http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/pdf/CSW_founding_resolution_1946.pdf, dostęp: 15.05.2014 r.

⁴⁸⁹ Oficjalna strona Komisji ds. Statusu Kobiet: <http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/>, dostęp: 15.05.2014 r.

⁴⁹⁰ Wśród nich należy wymienić: Konwencję o prawach politycznych kobiet z 20 grudnia 1952 roku; Konwencję o obywatelstwie kobiet zamężnych z 27 stycznia 1957 roku; Konwencję o zgodzie na małżeństwo, wieku minimalnym do małżeństwa i rejestracji małżeństw z 7 listopada 1962 roku.

⁴⁹¹ A. Łopatka, *Międzynarodowe prawo praw człowieka. Zarys*, Warszawa 1998, s. 79.

⁴⁹² Powszechna Deklaracja Praw Człowieka. Źródło: http://www.unic.un.org.pl/prawa_czlowieka/dok_powszechna_deklaracja.php, dostęp: 17.03.2014 r.

⁴⁹³ Ł. Wawrowski, *Polityka równych szans...*, s. 216.

⁴⁹⁴ Konwencja (nr 100) Międzynarodowej Organizacji Pracy w sprawie równego wynagrodzenia. Źródło: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C100, dostęp: 17.03.2014 r.

politycznych kobiet z 20 grudnia 1952 roku⁴⁹⁵, którą Polska Rzeczpospolita Ludowa przyjęła 11 sierpnia 1954 roku.⁴⁹⁶ Dokument nałożył na państwa członkowskie ONZ, które go ratyfikowały, obowiązek przyznania kobietom biernego i czynnego prawa wyborczego (art. 1 i 2) oraz możliwości piastowania funkcji publicznych na równych warunkach z mężczyznami (art. 3). Pominięto jednak prawo do zgromadzania i zrzeszania się oraz nie odniesiono się w żaden sposób do mechanizmów faktycznego zagwarantowania owych praw.⁴⁹⁷

25 czerwca 1958 roku podpisano w Genewie Konwencję Ogólną MOP (nr 111) w sprawie dyskryminacji w zatrudnieniu i wykonywaniu zawodu⁴⁹⁸, której celem było wprowadzenie w życie zasady równych szans i jednakowego traktowania na rynku pracy. W art. 2 zobowiązano wszystkie kraje członkowskie „do ustalenia i prowadzenia polityki krajowej, która będzie zmierzała do popierania, metodami dostosowanymi do okoliczności i zwyczajów danego kraju, równości szans i traktowania w dziedzinie zatrudnienia i wykonywania zawodu, w celu wyeliminowania wszelkiej dyskryminacji w tym zakresie.” Konwencja weszła do polskiego porządku prawnego wraz z jej ratyfikacją dnia 30 maja 1961 roku.

Równie ważnym porozumieniem była Konwencja w sprawie zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty z 14 grudnia 1960 roku,⁴⁹⁹ przyjęta przez Konferencję Ogólną UNESCO w Paryżu i torująca drogę dla takich samych możliwości edukacyjnych dziewcząt i chłopców. Twórcy dokumentu zażądali m.in. uchylecia wszelkich przepisów ustawowych lub zarządzeń administracyjnych oraz zaprzestania wszelkich praktyk administracyjnych o charakterze dyskryminacyjnym w dziedzinie oświaty (art. 3). Konwencja określała też, jakimi sposobami należy zapobiegać dyskryminacji i wyrównywać szanse edukacyjne uczniów. Konwencja weszła do polskiego porządku prawnego wraz z jej ratyfikacją dnia 16 grudnia 1964 roku.

Bardzo istotnym dokumentem była Konwencja w sprawie zgody na zawarcie małżeństwa, najniższego wieku małżeńskiego i rejestracji małżeństw, otwarta do podpisu w Nowym Jorku dnia 10 grudnia 1962 roku.⁵⁰⁰ Nakładała ona na państwa konieczność ustalenia najniższego wieku zawierania małżeństw, ale przede wszystkim stanowiła, że bez aprobaty obojga przyszłych małżonków związek nie może zaistnieć. Przez Polską Rzeczpospolitą Ludową została ratyfikowana dnia 19 grudnia 1964 roku.

Kolejnym ważnym aktem był Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 16 grudnia 1966 roku.⁵⁰¹ Jego preambuła

⁴⁹⁵ Konwencja o prawach politycznych kobiet. Źródło: https://treaties.un.org/doc/Treaties/1954/07/19540707%2000-40%20AM/Ch_XVI_1p.pdf, dostęp: 17.03.2014 r.

⁴⁹⁶ https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtidsg_no=XVI-1&chapter=16&lang=en, dostęp: 17.03.2014 r.

⁴⁹⁷ A. Łopatka, *Międzynarodowe prawo...*, s. 79–80.

⁴⁹⁸ Konwencja Ogólna Międzynarodowej Organizacji Pracy (nr 111) w sprawie dyskryminacji w zatrudnieniu i wykonywaniu zawodu. Źródło: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/mop/1958.html>, dostęp: 17.03.2014 r.

⁴⁹⁹ Konwencja w sprawie zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty. Źródło: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1960.html>, dostęp: 17.03.2014 r.

⁵⁰⁰ Konwencja w sprawie zgody na zawarcie małżeństwa, najniższego wieku małżeńskiego i rejestracji małżeństw. Źródło: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19650090053>, dostęp: 20.03.2014 r.

⁵⁰¹ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych. Źródło: http://www.hfhrpol.waw.pl/pliki/Międzynarodowy_Pakt_Praw_Obywatelskich_i_Politycznych.pdf, dostęp: 20.03.2014 r.

proklamowała „równe i niezbywalne prawa wszystkich członków wspólnoty ludzkiej”. W art. 2 ust. 1 państwa zobowiązały się do przestrzegania i zapewnienia praw uznanych w dokumencie wszystkim osobom, które znajdują się na ich terytorium i podlegają ich jurysdykcji, bez względu na jakiekolwiek różnice, w tym bez względu na płeć. W art. 3 zapewniono równość mężczyzn i kobiet przy korzystaniu ze wszystkich praw obywatelskich i politycznych zawartych w pakcie. Ponadto w dokumencie odniesiono się wielokrotnie do zakazu dyskryminacji (art. 4, art. 20, art. 24, art. 25, art. 26).

W tym samym roku, ale kilka dni później (19 grudnia), otwarto do podpisu także inny dokument, a mianowicie Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych⁵⁰². Polska Rzeczpospolita Ludowa ratyfikowała go 3 marca 1977 roku. W art. 3 zapewniono, że „Państwa Strony niniejszego Paktu zobowiązują się zapewnić mężczyznom i kobietom równe prawo do korzystania ze wszystkich praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych wymienionych w niniejszym Pakcie.” W art. 7 zagwarantowano „godziwy zarobek i równe wynagrodzenie za pracę o równej wartości bez jakiegokolwiek różnicy”. Uznano też, że „należy zagwarantować kobietom warunki pracy nie gorsze od tych, z jakich korzystają mężczyźni, oraz równą płacę za równą pracę.” Oba paktów konkretyzują i rozszerzają katalog praw zawartych w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, ale w przeciwieństwie do niej nie są jedynie rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ, a umową międzynarodową, dlatego jako prawo międzynarodowe są obowiązujące dla państw, które je ratyfikowały.

Innym dokumentem prawa międzynarodowego była uchwalona rezolucją nr 34/180 Zgromadzenia Ogólnego ONZ dnia 18 grudnia 1979 roku Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet.⁵⁰³ Przedmiotowy akt rozszerzał zapisy przyjętej w 1967 roku Deklaracji w sprawie eliminacji dyskryminacji kobiet. Konwencję określa się jako międzynarodową „kartę praw kobiet”, jako że została uchwalona w czasie trwania tzw. ONZ-owskiej Dekady Kobiet: Równość, Rozwój, Pokój, przypadającej na lata 1976 – 1985.⁵⁰⁴ Dokument zakazywał jakiegokolwiek różnicowania, wykluczania lub ograniczania ze względu na płeć, które umniejszają lub unieważniają prawa człowieka i podstawowe wolności kobiet. Konwencja zobowiązała jej sygnatariuszy do zapewnienia równości płci we wszystkich obszarach życia oraz systematycznego przedstawiania raportów z jej wykonywania Komitetowi ONZ. Warto podkreślić, że w przepisach przewidziano możliwość wprowadzenia tzw. dyskryminacji pozytywnej, tzn. zastosowania tymczasowych środków specjalnych mających na celu przyspieszenie osiągnięcia faktycznej równości kobiet i mężczyzn. Jednym z ważniejszych założeń owego dokumentu było, wskazane już w preambule stwierdzenie, iż obowiązki państwa w zakresie likwidacji dyskryminacji kobiet dotyczą nie tylko sfery publicznej, lecz również prywatnej: „Tradycyjna rola mężczyzn w rodzinie i społeczeństwie powinna ulegać ewolucji, podobnie jak rola kobiety, i jest to warunkiem osiągnięcia

⁵⁰² Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych. Źródło: http://www.hfhrpol.waw.pl/pliki/Miedzynarodowy_Pakt_Praw_Gospodarczych_Spolecznych_i_Kulturalnych.pdf, dostęp: 8.05.2014 r.

⁵⁰³ Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet. Źródło: http://www.hfhrpol.waw.pl/pliki/Konwencja_w_Sprawie_Likwidacji_Wszelkich_Form_Dyskryminacji_Kobiet.pdf, dostęp: 20.03.2014 r.

⁵⁰⁴ Ł. Wawrowski, *Polityka równych szans: instytucjonalne mechanizmy...*, s. 217.

pełnej równości mężczyzn i kobiet”. Polska Rzeczpospolita Ludowa ratyfikowała Konwencję w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet dnia 18 lipca 1980 roku.

Następnym bardzo ważnym dokumentem była Deklaracja o eliminacji przemocy wobec kobiet przyjęta 20 grudnia 1993 roku,⁵⁰⁵ w której zdefiniowano przemoc (art. 1) oraz wskazano ją jako jedną z przyczyn niewystarczającego uczestnictwa kobiet w życiu ekonomicznym, politycznym i społecznym. Stwierdzono także, że jest ona pogwałceniem praw człowieka i jego podstawowych wolności. W nawiązaniu do tych faktów ONZ powołała Specjalną Sprawozdawczynię ds. Przemocy wobec Kobiet, której zadaniem miało być gromadzenie danych i rekomendowanie środków na rzecz eliminowania przyczyn przemocy ze względu na płeć.⁵⁰⁶

Promowanie równości płci było również rozpatrywane przez ONZ w kontekście realizacji zapisów Szczytu Milenijnego w Johannesburgu, który odbył się we wrześniu 2000 roku.⁵⁰⁷ Uwłaszczenie kobiet zostało tam uznane za klucz do realizacji Milenijnych Celów Rozwoju.⁵⁰⁸ Jak pokazały badania prowadzone przez Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju, równy status obu płci stanowi fundamentalny warunek osiągnięcia trwałego rozwoju społeczno-ekonomicznego, a także wspiera procesy pokojowe w skali globalnej. Uznano, że sprawy kobiet powinny być uwzględniane przy kreowaniu i realizowaniu polityki na równi ze sprawami mężczyzn.⁵⁰⁹ „Świat stopniowo zaczyna rozumieć, że nie ma skuteczniejszej polityki ukierunkowanej na rozwój, zdrowie i edukację niż wspieranie kobiet i dziewcząt w osiąganiu równego statusu z mężczyznami (...). Zadaniem polityki równości płci jest zapewnienie równego statusu kobiet i ich pełny udział we wszystkich sferach życia społecznego, łącznie z uczestnictwem w procesie podejmowania decyzji oraz dostępem do rynku pracy i procesu rządzenia.”⁵¹⁰

Niewątpliwie do wzmocnienia pozycji kobiet przyczyniły się także cztery światowe konferencje w sprawach kobiet, zwołane w celu sformułowania adekwatnych strategii na rzecz ich awansu. Spotkania te odbyły się w Meksyku (1975 rok), Kopenhadze (1980 rok), Nairobi (1985 rok) oraz w Pekinie (1995 rok).⁵¹¹ Całościowy plan zwiększenia udziału kobiet w życiu ekonomicznym i politycznym ustanowiła wspomniana już Deklaracja Pekińska i Platforma Działania, przyjęte przez 189 delegacji na Czwartej Światowej Konferencji w sprawach Kobiet w Pekinie. Platforma Działania, czyli dokument końcowy Konferencji Pekińskiej, zwany także Programem Działania na Rzecz Kobiet na XXI wiek, sprecyzowała dwanaście obszarów o kluczowym znaczeniu dla walki z dyskryminacją kobiet oraz określiła działania,

⁵⁰⁵ Deklaracja o Eliminacji Przemocy wobec Kobiet przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 20 grudnia 1993 r. Źródło: <http://www.bezuprzedzen.org/doc/3cdeklPrzeciwPrzem.pdf>, dostęp: 20.04.2014 r.

⁵⁰⁶ Oficjalna strona Ośrodka Informacji Organizacji Narodów Zjednoczonych w Warszawie: http://www.unic.un.org.pl/rownouprawnienie/instrumenty_mn.php, dostęp: 20.04.2014 r.

⁵⁰⁷ Ł. Wawrowski, *Polityka równych szans: instytucjonalne mechanizmy...*, s. 438.

⁵⁰⁸ Milenijne Cele Rozwoju. Źródło: http://www.un.org.pl/rozwoj/doc/pol_Goals_MDG.pdf, dostęp: 20.04.2014 r.

⁵⁰⁹ The Millennium Development Goals Report. 2013. Źródło: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/english/mdg-report-2013-english.pdf>, dostęp: 2.04.2014 r.

⁵¹⁰ A. Neimanis, *Polityka równości płci. Podręcznik*, Warszawa 2006, s. 5.

⁵¹¹ Ł. Wawrowski, *Polityka równych szans: instytucjonalne mechanizmy...*, s. 219-220.

które w ciągu najbliższych lat miały w tym celu podjąć rządy, instytucje międzynarodowe, organizacje pozarządowe i sektor prywatny. Jednocześnie w dokumencie wezwano wszystkie rządy do tworzenia narodowych programów działania dla upowszechnienia równego traktowania kobiet i mężczyzn przez prawo, na rynku pracy, w rodzinie, w życiu politycznym i społecznym. W tym celu zobowiązano rządy do ochrony i wspierania kobiet, m.in. poprzez zwiększenie ich dostępu do edukacji i likwidowanie wśród nich analfabetyzmu, zmniejszanie biedy i zapobieganie marginalizacji społecznej oraz wzmocnienie ich udziału w podejmowaniu decyzji politycznych na szczeblu lokalnym, narodowym i międzynarodowym.⁵¹² Przeglądu i oceny postępu osiągniętego we wdrażaniu postanowień pekińskiej Platformy Działania oraz Strategii Długoterminowej na rzecz Podniesienia Statusu Kobiet, przyjętej na konferencji w Nairobi, dokonała 23. Specjalna Sesja Zgromadzenia Ogólnego, zatytułowana *Kobiety 2000: Równość Płci, Rozwój i Pokój na XXI wiek* (tzw. Pekin+5)⁵¹³, która odbyła się w Nowym Jorku w czerwcu 2000 roku. W marcu 2005 roku zorganizowano natomiast 49. sesję Komisji ds. Statusu Kobiet, określaną mianem „Pekin+10”⁵¹⁴, która jednak nie stała się przełomowym wydarzeniem.⁵¹⁵ W 2010 roku miało piętnaście lat od przyjęcia Deklaracji Pekińskiej i Platformy Działania. W dniach 1–12 marca 2010 roku podczas obrad 54 sesji Komisji ds. Statusu Kobiet dokonano oceny postępu we wdrażaniu postanowień z 1995 roku oraz podsumowania wyników 23. Specjalnej Sesji Zgromadzenia Ogólnego NZ z 2000 roku, której tematem było równouprawnienie kobiet i mężczyzn. Szczególną uwagę poświęcono wymianie doświadczeń i dobrych praktyk oraz sposobom pokonywania trudności przy realizacji celów Platformy Działania zbieżnych z Milenijnymi Celami Rozwoju.⁵¹⁶

Roman Wieruszewski stwierdził, że „analiza ogółu dokumentów międzynarodowych dotyczących sytuacji prawnej kobiet pozwala na wyodrębnienie trzech różnych kategorii tych umów.”⁵¹⁷ Są to akty: ochronne, korygujące i antydyskryminacyjne. Do grupy aktów ochronnych autor zaliczył dokumenty prawne traktujące o pracy zarobkowej kobiet – w odniesieniu do ich roli biologicznej w procesie prokreacji. Do korygujących włączył dokumenty, które mają za zadanie pełnić rolę korygującą niekorzystną sytuację kobiet w niektórych sferach życia społecznego, m.in. konwencje ograniczające prostytucję, czy też konwencję o obywatelstwie kobiet zamężnych, zapobiegającą utracie przez kobiety obywatelstwa z chwilą zawarcia związku małżeńskiego. Do trzeciej, najliczniejszej kategorii, zaliczył dokumenty, w których płeć uznana jest za czynnik nieodgrywający decydującej roli w odniesieniu do praw i obowiązków człowieka.⁵¹⁸

Podsumowując, należy stwierdzić, że równość kobiet i mężczyzn stanowi od kilku dekad jeden z priorytetów działania ONZ, która koncentruje swoje wysiłki nie tylko

⁵¹² Raport Czwartej Światowej Konferencji ws. Kobiet. Źródło: http://www.tus.org.pl/uploads/dokumenty/raport_czwartej_swiatowej_konferencji_w_sprawie_kobiet_pekina_1995.pdf, dostęp: 17.03.2014 r.

⁵¹³ Więcej: Ł. Wawrowski, *Polityka równych szans: instytucjonalne mechanizmy zwiększania...*, s. 435–438.

⁵¹⁴ Ibidem, s. 439.

⁵¹⁵ Ibidem, s. 221–222.

⁵¹⁶ Oficjalna strona Ośrodka Informacji Organizacji Narodów Zjednoczonych w Warszawie: http://www.unic.un.org.pl/rownouprawnienie/konf_pekina+15.php, dostęp: 13.05.2014 r.

⁵¹⁷ R. Wieruszewski, *Zasada równouprawnienia kobiet i mężczyzn...*, s. 98.

⁵¹⁸ Ibidem, s. 99–100.

na zbieraniu danych dokumentujących podrzędny status kobiet w wielu rejonach świata, ale także na ustanawianiu międzynarodowych instrumentów prawnych, które będą wspierały faktyczne przestrzeganie praw kobiet. Poprzez programy i agendy wyspecjalizowane ONZ podejmuje działania zmierzające do poprawy jakości życia i roli kobiet w społeczeństwie. Także międzynarodowe konferencje w sprawie kobiet odegrały ogromną rolę w uświadamianiu, jak istotną kwestią jest równouprawnienie i faktyczna równość kobiet i mężczyzn i jaki wpływ mają podejmowane w tym zakresie działania na ogólną politykę rozwoju.

2.1.3. Równość płci w prawie europejskim

Zasada równości płci znajduje swoje odzwierciedlenie także w regulacjach prawnych UE, zarówno w prawie pierwotnym, jak również wtórnym, a więc jest integralną częścią *acquis communautaire*⁵¹⁹. Odgrywa także ważną rolę w polityce drugiej znaczącej europejskiej organizacji międzynarodowej o zasięgu regionalnym, jaką jest Rada Europy (RE). Organizacja ta jednak traktuje równość jak jedno z podstawowych praw człowieka, ujmując ją w sposób integralny: podkreślając, że przynależy wszystkim ludziom, w związku z czym w dokumentach RE nie wskazuje się szczególnych odniesień do praw kobiet. Na koniec warto wspomnieć jeszcze o roli Rady Gmin i Regionów Europy, będącej stowarzyszeniem zrzeszającym samorządy lokalne i regionalne. Uchwalona przez nią w maju 2006 roku Europejska Karta Równości Kobiet i Mężczyzn w Życiu Lokalnym odgrywa dużą rolę w procesie promowania zasady równości płci, szczególnie zaś w odniesieniu do polityki lokalnej, gdyż jest skierowana nie do państw, a bezpośrednio do poszczególnych samorządów krajów europejskich.

Podsumowując rozważania na temat prawa międzynarodowego, należy zauważyć, że przedstawione umowy i dokumenty mają zróżnicowany wpływ na prawo i praktykę polską. Ich realny wpływ zależy (oprócz możliwości bezpośredniego powoływania się na nie przed sądami krajowymi) od istnienia i charakteru mechanizmu kontrolującego ich przestrzeganie. Polska jest związana większością z wymienionych dokumentów. Dotychczas nie związała się na przykład Protokołem nr 12 do Europejskiej konwencji praw człowieka i podstawowych wolności z 2000 r. oraz Konwencją w sprawie zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet, w tym przemocy domowej z 2011 r. Ponadto bezpośrednie stosowanie części z wymienionych umów międzynarodowych w polskim porządku prawnym (np. powoływanie się na nie przed sądami polskimi lub innymi organami państwowymi) jest niemożliwe lub bardzo problematyczne. Oprócz umów niewiążących Polski bezpośrednio nie można również stosować w polskim porządku prawnym Karty Narodów Zjednoczonych z 1945 r., której adresatem są tylko państwa,

⁵¹⁹ Wyrażenie używane do określenia dorobku prawnego – „dorobek wspólnotowy”. Na *acquis communautaire* składają się: postanowienia traktatowe, ustawodawstwo wynikające ze stosowania traktatów oraz orzecznictwa, dyrektywy, deklaracje i rezolucje przyjęte przez organy Unii Europejskiej, umowy międzynarodowe zawarte pomiędzy Unią Europejską a państwami trzecimi oraz umowy państw członkowskich dotyczące działalności wspólnotowej. Źródło: J. Ruszkowski, E. Górnicz, M. Żurek, *Leksykon integracji europejskiej*, Warszawa 2004, s. 14.

i nie przyznaje ona żadnych praw jednostkom. Ponadto z praktyki orzeczniczej wynika, że bezpośrednie i wyłączne opieranie rozstrzygnięć przez polskie sądy na umowach międzynarodowych jest względnie rzadkie.

2.1.3.1. Unia Europejska

W art. 119 podpisanego w Rzymie dnia 25 marca 1957 r. Traktatu Ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) państwa założycielskie zagwarantowały równość wynagrodzeń dla pracowników płci męskiej i żeńskiej za taką samą pracę: „Każde Państwo Członkowskie zapewnia w pierwszym etapie wprowadzenie, a w okresie późniejszym stosowanie zasady równości wynagrodzeń dla pracowników płci męskiej i żeńskiej za taką samą pracę.”⁵²⁰ Mimo że przepis art. 119 znalazł się w traktacie bardziej z lęku przed nieuczciwą konkurencją niż z troski o zapewnienie równości płci, to jego znaczenie było ogromne.⁵²¹ Ustalenia poczynione w Rzymie stały się bowiem ważnym etapem w procesie tworzenia przepisów równościowych. Ponadto zasadę równej płacy często podnosi się w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS),⁵²² który w jednym ze swoich wyroków⁵²³ uznał, że „zasada równości należy do fundamentalnych zasad Wspólnoty.”⁵²⁴

Omawiane przepisy, choć początkowo miały ograniczony zakres, od 1975 r. stopniowo przekształcały się w kolejne instrumenty wspólnotowe, uzupełniające i wyjaśniające tę podstawową zasadę prawa. W tym okresie wydano szereg dyrektyw, które coraz pełniej rozwijały art. 119, były to m.in.:

- *Dyrektywa Rady 75/117/EWG* z dnia 10 lutego 1975 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstwa państw członkowskich dotyczących stosowania zasady równości wynagrodzeń dla mężczyzn i kobiet, która uzupełniała art. 119, wprowadzając wymóg równości wynagrodzeń „za pracę o równej wartości”. Dyrektywa stanowiła precedens – były to bowiem pierwsze przepisy wiążące państwa członkowskie w kwestii prawodawstwa socjalnego.

- *Dyrektywa Rady 76/207/EWG* z dnia 9 lutego 1976 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy, która rozszerzała zakres art. 119, ustanawiając zasadę równego traktowania w zakresie dostępu do zatrudnienia oraz stwarzając możliwość stosowania działań pozytywnych. Była to pierwsza dyrektywa, na kształt której wpływ miały środowiska feministyczne.

⁵²⁰ Traktaty rzymskie. Źródło: http://www.eures.praca.gov.pl/zal/podstawy_prawne/Traktat_rzymski.pdf, 16.03.2014 r.

⁵²¹ E. Zielińska, *Przeciwdziałanie barierom awansu kobiet w prawie Unii Europejskiej*, [w:] A. Titkow (red.), *Szklany sufit. Bariery i ograniczenia karier kobiet. Monografia zjawiska*, Warszawa 2003, s. 334.

⁵²² E. Pietrzak, *Wolność, równość...*, s. 136.

⁵²³ Była to sprawa P. przeciwko S. i Radzie Hrabstwa Kornwalii (C-13/94), w której ETS wyraźnie zdecydował, że „dyskryminację powstającą (...) z powodu korekty płci danej osoby” uznaje się za dyskryminację ze względu na płeć. Tolerowanie dyskryminacji wobec osoby transseksualnej byłoby równoznaczne z zaniechaniem poszanowania godności i wolności, do której jest on/ona uprawniona. Źródło: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61994CJ0013>, dostęp: 9.03.2014 r.

⁵²⁴ K. Wandowicz, *Ewolucja zasady równości w prawie wspólnotowym*, [w:] W. Bokajło, A. Pacześniak (red.), *Równość w Unii Europejskiej...*, s. 109.

– *Dyrektywa Rady 79/7/EWG* z dnia 19 grudnia 1978 roku w sprawie stopniowego wprowadzania w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego. Mimo że dyrektywa i tak czekała na przyjęcie przez Radę ponad rok, to dodatkowo ustalono bardzo długi, bo aż sześcioletni okres dla jej implementacji.

– *Dyrektywa Rady 86/378/EWG* z dnia 24 lipca 1986 roku w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w systemach zabezpieczenia społecznego pracowników (zmieniona dyrektywą 96/97/WE z dnia 20 grudnia 1996 r.).

– *Dyrektywa Rady 86/613/ EWG* z dnia 11 grudnia 1986 roku w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn pracujących na własny rachunek, w tym w rolnictwie, oraz w sprawie ochrony kobiet pracujących na własny rachunek w okresie ciąży i macierzyństwa.

– *Dyrektywa Rady 92/85/EWG* z dnia 19 października 1992 r. w sprawie wprowadzenia środków służących wspieraniu poprawy w miejscu pracy bezpieczeństwa i zdrowia pracownic w ciąży, pracownic, które niedawno rodziły i pracownic karmiących piersią.

– *Dyrektywa Rady 96/34/WE* z dnia 3 czerwca 1996 r. w sprawie porozumienia ramowego dotyczącego urlopu rodzicielskiego zawartego przez UNICE, CEEP oraz ETUC, mająca na celu godzenie życia rodzinnego i zawodowego. Była to pierwsza dyrektywa wprowadzająca w życie porozumienie ramowe zawarte na szczeblu wspólnotowym przez partnerów społecznych.

– *Dyrektywa Rady 97/75/WE* z dnia 15 grudnia 1997 r. zmieniająca i rozszerzająca na Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej dyrektywę 96/34/WE w sprawie porozumienia ramowego dotyczącego urlopu rodzicielskiego zawartego przez Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracowników (UNICE), Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP) oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych (ETUC).

– *Dyrektywa Rady 97/80/WE* z dnia 15 grudnia 1997 r. dotycząca ciężaru dowodu w sprawach dyskryminacji ze względu na płeć, na mocy której osoby, którym zarzucono stosowanie dyskryminacji w miejscu pracy, miały obowiązek udowodnić, że zasada równego traktowania nie została przez nie naruszona.

– *Dyrektywa Rady 97/81/WE* z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie Porozumienia ramowego dotyczącego pracy w niepełnym wymiarze godzin zawartego przez Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców (UNICE), Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP) oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych (ETUC). Jej celem było wsparcie godzenia życia rodzinnego i zawodowego.⁵²⁵

Również w kolejnych dokumentach traktatowych i innych przepisach EU rozwijała i doprecyzowała zasadę równości płci. Jedynie w *Jednolitym Akcie Europejskim* z 17 lutego 1986 r.⁵²⁶ nie wprowadzono istotnych zmian regulacji sytuacji kobiet. Dokument stanowił wyłącznie rewizję traktatów rzymskich, a jego celem było ożywienie integracji europejskiej i wprowadzenie rynku wewnętrznego. Zmieniono ponadto zasady działania instytucji europejskich i rozszerzono kompetencje wspólnotowe, w szczególności w zakresie badań, rozwoju, środowiska naturalnego i wspólnej polityki zagranicznej.

⁵²⁵ J. Sozański, *Prawa człowieka w Unii Europejskiej (po Traktacie Lizbońskim)*, Warszawa – Poznań 2010, s. 91.

⁵²⁶ Jednolity Akt Europejski. Źródło: <http://www.sgipw.wlkp.pl/dokumenty/jae.pdf>, dostęp: 10.04.2014 r.

Dopiero w traktacie z Maastricht (oficjalnie: *Traktat o Unii Europejskiej* – w skrócie TUE) z 7 lutego 1992 roku⁵²⁷, który wszedł w życie 1 listopada 1993 roku, odniesiono się do równości płci w obszarze rynku pracy. Wraz z TUE przyjęto Porozumienie w sprawie polityki społecznej, zawarte pomiędzy państwami członkowskimi Wspólnoty Europejskiej, z wyłączeniem Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej. Zapisano w nim, że Wspólnota i państwa członkowskie mają m.in. wspierać zatrudnienie, dialog społeczny, rozwój zasobów ludzkich oraz przeciwdziałać wykluczeniu. W art. 2 ust. 1 przedmiotowego porozumienia określono, że UE wspiera i uzupełnia działania państw członkowskich m.in. w dziedzinie równości kobiet i mężczyzn w odniesieniu do ich szans na rynku pracy i traktowania w pracy. W art. 6 ust. 1 wskazano, iż „każde Państwo Członkowskie zapewnia stosowanie zasady równości wynagrodzeń dla pracowników płci męskiej i żeńskiej za taką samą pracę.” Wskazano ponadto, że „równość wynagrodzenia bez dyskryminacji ze względu na płeć oznacza, że wynagrodzenie przyznane za taką samą pracę na akord jest określane na podstawie takiej samej jednostki miary oraz że wynagrodzenie za pracę na czas jest takie samo na tym samym stanowisku.” W ust. 3 dodano ponadto, iż „niniejszy artykuł nie stanowi przeszkody dla Państwa Członkowskiego w utrzymaniu lub przyjmowaniu środków przewidujących specyficzne korzyści, zmierzające do ułatwienia wykonywania działalności zawodowej przez osoby płci żeńskiej bądź zapobiegania niekorzystnym sytuacjom w karierze zawodowej i ich kompensowania.”⁵²⁸

Wraz z wejściem w życie w dniu 1 maja 1999 roku traktatu amsterdamskiego⁵²⁹ (zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty) umocniło się zaangażowanie państw tworzących UE w sprawę równości płci, gdyż strategia *gender mainstreaming* została zgodnie z jego postanowieniami uznana za jedną z horyzontalnych polityk Unii. Traktat ten był więc szczególnie ważny, jeśli chodzi o wspieranie równości kobiet i mężczyzn, i stanowił istotny krok naprzód. Zgodnie z art. 2 jednym z podstawowych zadań Wspólnoty miało być popieranie równości mężczyzn i kobiet. W art. 3 ust. 2 przewidziano wyeliminowanie nierównego traktowania płci we wspólnotowych celach, strategiach i działaniach, co oznacza, że w każdym z 21 konkretnych aktywności wymienionych w art. 3 ust. 1 Wspólnota powinna dążyć do wyeliminowania nierównego traktowania i promowania równości kobiet i mężczyzn. W ten właśnie sposób wprowadzono uwzględnianie problematyki równości płci w głównym nurcie polityki (tzw. *gender mainstreaming*)⁵³⁰. Art. 13 jednoznacznie nakazywał podejmowanie działań mających na celu zwalczanie wszelkiej dyskryminacji m.in. ze względu na płeć. W art. 137 ust. 1 wskazano, że Wspólnota wspiera działania państw

⁵²⁷ Traktat o Unii Europejskiej (TUE) to główny akt prawa pierwotnego Unii Europejskiej (obok Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Stanowi część dorobku prawnego Unii od 1993 roku, kiedy to weszły przepisy traktatu z Maastricht. Zmieniony postanowieniami umów z Amsterdamu, Nicei i Lizbony.

⁵²⁸ Traktat o Unii Europejskiej. Źródło: https://polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/prawo/traktaty/Traktat_z_Maastricht.pdf, dostęp: 10.04.2014 r.

⁵²⁹ Traktat amsterdamski. Źródło: http://polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/prawo/traktaty/traktat_amsterdamski.pdf, dostęp: 3.04.2014 r.

⁵³⁰ Tłumaczenie terminu: włączanie perspektywy płci społeczno-kulturowej (ang. *gender*) do głównego nurtu polityki i procesów decyzyjnych (ang. *mainstreaming*).

promujące „równość mężczyzn i kobiet w odniesieniu do ich szans na rynku pracy i traktowania w pracy”. Artykuł 141 (dawny artykuł 119 rzymskiego traktatu o EWG) określał w ust. 1, iż „każde Państwo Członkowskie zapewnia stosowanie zasady równości wynagrodzeń dla pracowników płci męskiej i żeńskiej za taką samą pracę lub pracę tej samej wartości.” W ust. 3 napisano, iż „Rada, stanowiąc zgodnie z procedurą określoną w art. 251 i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, przyjmuje środki zmierzające do zapewnienia stosowania zasady równości szans i równości traktowania mężczyzn i kobiet w dziedzinie zatrudnienia i pracy, w tym zasady równości wynagrodzeń za taką samą pracę lub pracę takiej samej wartości.” W tym samym artykule ust. 4 określono, iż „w celu zapewnienia pełnej równości między mężczyznami i kobietami w życiu zawodowym zasada równości traktowania nie stanowi przeszkody dla Państwa Członkowskiego w utrzymaniu lub przyjmowaniu środków przewidujących specyficzne korzyści, zmierzające do ułatwienia wykonywania działalności zawodowej przez osoby płci niedostatecznie reprezentowanej bądź zapobiegania niekorzystnym sytuacjom w karierze zawodowej i ich kompensowania.” Wskazane przepisy były rozwinięciem i doprecyzowaniem wcześniej-szych postanowień Wspólnoty Europejskiej w omawianym obszarze.

W oparciu o postanowienia traktatu amsterdamskiego przyjęto m.in. następujące akty prawne:

- *Dyrektywę 2002/73/WE* Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 września 2002 r. zmieniającą dyrektywę 76/207/EWG w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy, która miała być wdrożona do 5 października 2005 r.

- Rozporządzenie (WE) nr 806/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspierania równości płci w ramach współpracy na rzecz rozwoju, które zostało przyjęte dnia 21 kwietnia 2004 r. na podstawie art. 179 traktatu WE (polityka współpracy na rzecz rozwoju). Rozporządzenie miało na celu wdrażanie zasady uwzględniania problematyki równości płci.⁵³¹

Mając na uwadze, że stosowanie prawa samo w sobie nie wystarcza, aby zagwarantować faktyczną równość płci, podjęto starania na rzecz propagowania konkretnych aktywności promujących równość kobiet i mężczyzn w ramach wieloletnich programów działania, które były ustanawiane przez unijnych decydentów począwszy od roku 2001. Wśród nich można wskazać:

- *Decyzję Rady z dnia 20 grudnia 2000 roku* ustanawiającą program odnoszący się do wspólnotowej strategii ramowej w sprawie równości płci (2001–2005), który został przyjęty przez Radę po konsultacji z Parlamentem Europejskim, na podstawie art. 13 TWE. Ustanawiała ona tzw. piąty program działania⁵³² na rzecz równości płci zmierza-

⁵³¹ Komunikat dla Posłów (03), *Prawa kobiet i równość płci: podstawowe informacje*, Komisja Praw Kobiety i Równouprawnienia Parlamentu Europejskiego. Źródło: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bCOMPARL%2bPE-427.253%2b01%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fPL>, dostęp: 1.04.2014 r.

⁵³² Więcej o Wspólnotowych programach działania na rzecz równych szans kobiet i mężczyzn (I – IV): Ł.

jący do wspierania i upowszechniania wartości i praktyk leżących u podstaw równości płci, poprawy zrozumienia tego problemu, rozwijania zdolności uczestników programu do skutecznego promowania równości płci oraz ułatwienia wdrożenia wspólnotowej strategii ramowej w sprawie równości płci.

– *Decyzję nr 803/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady* przyjmującą program działania Wspólnoty (2004–2008) w celu zapobiegania i zwalczania przemocy wobec dzieci, młodzieży i kobiet oraz w celu ochrony ofiar i grup ryzyka (program Dafne II), która została podjęta zgodnie z artykułem 152 TWE (polityka zdrowia publicznego). W znacznym stopniu przyczyniła się ona do rozwoju w UE polityki w zakresie zwalczania przemocy i uwzględniała wszystkie doświadczenia nabyte od 1999 r.⁵³³

Kolejny niezwykle ważny traktat – nicejski z 26 lutego 2001 r.⁵³⁴ (Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską oraz niektóre związane z nimi akty prawne), który wszedł w życie dopiero 1 lutego 2003 roku po ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie, niemal nie poruszał problematyki równości płci i nie rozszerzał w żaden sposób jej podstawy prawnej poza tradycyjnie przyjęty sektor zatrudnienia. Głównym jego celem było bowiem umożliwienie sprawnego działania UE po planowanym rozszerzeniu jej o dziesięć krajów Europy Środkowej i Południowej. Po tym największym dotychczas rozszerzeniu (do którego doszło w maju 2004 roku) Unia miała liczyć 25 państw, a to wiązało się z koniecznością wypracowania nowych rozwiązań technicznych. Traktat nie zmieniał zasadniczo zasad współpracy między poszczególnymi instytucjami, ale precyzował ich skład i sposób funkcjonowania.

Dokumentem europejskim, ważnym z punktu widzenia zasady równości płci, był natomiast podpisany 13 grudnia 2007 r. traktat lizboński, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. W art. 1a wskazano, iż „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn.” W art. 2 ust. 3 postanowiono, że Unia „zwalcza wyłączenie społeczne i dyskryminację oraz wspiera sprawiedliwość i ochronę socjalną, równość kobiet i mężczyzn, solidarność między pokoleniami i ochronę praw dziecka”. W dołączonej do traktatu Deklaracji nr 19 odnoszącej się do art. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) napisano: „Konferencja zgadza się, że w swoich ogólnych wysiłkach na rzecz zniesienia nierówności pomiędzy kobietami i mężczyznami Unia powinna dążyć w ramach swoich różnych po-

Wawrowski, *Polityka równych szans: instytucjonalne mechanizmy zwiększania partycypacji kobiet w strukturach politycznych na przykładzie państw Unii Europejskiej*, Toruń 2007, s. 468–471.

⁵³³ Komunikat dla Posłów (03), *Prawa kobiet i równość płci: podstawowe informacje*, Komisja Praw Kobiety i Równouprawnienia Parlamentu Europejskiego. Źródło: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2F%2fEP%2F%2fNONGML%2bCOMPARL%2bPE-427.253%2b01%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fPL>, dostęp: 1.04.2014 r.

⁵³⁴ Traktat nicejski. Źródło: https://polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/prawo/traktaty/Traktat_z_Nicei.pdf, dostęp: 9.04.2014 r.

lityk do zwalczania wszelkiego rodzaju przemocy w rodzinie. Państwa Członkowskie powinny podjąć wszelkie niezbędne środki w celu zapobiegania tego rodzaju przestępstwom i ich karania oraz w celu wspierania i ochrony ofiar.”⁵³⁵ Tak więc w traktacie potwierdzono, iż równość jest jedną z podstawowych wartości Unii oraz odniesiono się do szczegółowych polityk UE, ale tylko w obszarach handlu ludźmi (art. 63a i 69b) i przemocy domowej. Poza tym w innych częściach dokumentu nie wspomina się o problemie dyskryminacji kobiet czy to w obszarze ochrony zdrowia, kultury, edukacji, polityki zagranicznej czy polityki socjalnej. Traktat jest więc przykładem zaprzeczenia proklamowanemu w strategii *gender mainstreaming* włączaniu perspektywy płci do głównego nurtu.⁵³⁶

Jednym z ważniejszych dokumentów UE, który zwraca uwagę na kwestię równości płci, jest *Karta Praw Podstawowych*⁵³⁷, która została uchwalona i podpisana pierwszy raz 7 grudnia 2000 roku podczas szczytu Rady Europejskiej w Nicei. Powtórnie, z pewnymi poprawkami, podpisano ją w Lizbonie 12 grudnia 2007 r. Moc wiążącą nadał jej omówiony już traktat lizboński podpisany dzień później, który jednak – jak zostało zaznaczone – wszedł w życie dopiero 1 grudnia 2009 r. i z tym dniem karta zaczęła obowiązywać. W traktacie lizbońskim istnieje wiele odwołań do karty, która uznaje równość za prawo podstawowe, wzmacniając tym samym widoczność kwestii równości płci. Należy podkreślić, że karta nie stanowi katalogu (kodeksu) praw człowieka UE. Znajdują się tam bowiem zarówno regulacje o charakterze bezwzględnym, jak i względnym, stanowiące i deklaratywne. Ta niejednorodność merytoryczna i redakcyjna jest odbiciem różnic w podejściu do omawianego problemu ze strony poszczególnych państw członkowskich.⁵³⁸ W Tytule III dokumentu („Równość”) zwrócono szczególną uwagę na kwestię równości wobec prawa (art. 20). Znalazły się tam także: zakaz dyskryminacji (art. 21), potrzeba integracji osób niepełnosprawnych (art. 26) oraz wskazanie na prawa osób w podeszłym wieku i dzieci (odpowiednio art. 24 i 25). Bezpośrednie odwołanie do równości kobiet i mężczyzn zawiera art. 23, w którym wskazano, iż „należy zapewnić równość mężczyzn i kobiet we wszystkich dziedzinach: w sprawach zatrudnienia, pracy i wynagrodzenia. Zasada równości nie stanowi przeszkody w utrzymywaniu lub przyjmowaniu środków zapewniających specyficzne korzyści dla osób płci niedostatecznie reprezentowanej” Również we wspomnianym już art. 21 ust. 1 znalazł się zapis, że „zakazana jest wszelka dyskryminacja w szczególności ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną”.⁵³⁹

Oprócz prawa traktatowego Komisja Europejska przedstawiła także wiele dokumentów strategicznych i wniosków legislacyjnych w zakresie równości płci. Zaliczają się do nich m.in.:

⁵³⁵ Traktat lizboński. Źródło: http://www.wos.net.pl/materialy/traktat_lizbonski.pdf, dostęp: 9.04.2014 r.

⁵³⁶ J. Kantola, *Polityka równości płci w Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 229.

⁵³⁷ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Źródło:

^h<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:pl:PDF>, dostęp: 1.04.2014 r.

^h J. Sozański, *Prawa człowieka w Unii Europejskiej...*, s. 29.

⁵³⁹ Ibidem, s. 147-163.

– *Plan działań na rzecz równości kobiet i mężczyzn (2006–2010)*⁵⁴⁰, którego zadaniem było sprzyjanie realizacji programu na rzecz równości płci. Plan ten oparto na doświadczeniach wspomnianej już strategii ramowej w sprawie równości płci na lata 2001–2005. Zdefiniowano w nim niektóre z istniejących obszarów działania oraz zaproponowano inne, zupełnie nowe. Łącznie wybrano sześć tzw. priorytetowych obszarów działania: równą niezależność ekonomiczną kobiet i mężczyzn; pogodzenie życia prywatnego i zawodowego; równe uczestnictwo w podejmowaniu decyzji; wykorzenienie wszelkich form przemocy uwarunkowanej płcią; eliminowanie stereotypów związanych z płcią; propagowanie równości płci w stosunkach zewnętrznych oraz w polityce rozwoju.

– *Strategia na rzecz Równości Kobiet i Mężczyzn (2010–2015)*⁵⁴¹, w której wskazano następujące priorytety: równa niezależność ekonomiczna; równa płaca za tę samą pracę oraz pracę równej wartości; równość w procesach decyzyjnych; godność, integralność i eliminacja przemocy uwarunkowanej płcią; równość płci w polityce zewnętrznej; kwestie horyzontalne (role przypisywane płciom, ustawodawstwo, zarządzanie problematyką równości płci oraz narzędzia służące jej zapewnieniu).

Podsumowując rozważania dotyczące unijnych regulacji zasady równości płci, warto przytoczyć słowa zawarte we wstępie do obecnie obowiązującej *Strategii na rzecz Równości Kobiet i Mężczyzn (2010–2015)*. Napisano niej: „Brak równości kobiet i mężczyzn jest pogwałceniem praw podstawowych. Bardzo negatywnie wpływa (...) również na gospodarkę i prowadzi do niedostatecznego wykorzystywania bogactwa talentów kobiet. Tymczasem równość płci może być atutem ekonomicznym i gospodarczym. Aby osiągnąć (...) inteligentny, trwały i sprzyjający włączeniu społecznemu wzrost, należy częściej i skuteczniej wykorzystywać potencjał i umiejętności kobiet (...). Równość jest jedną z pięciu wartości, na których opiera się Unia. Celem Unii jest dążenie we wszystkich podejmowanych przez nią działaniach do równości kobiet i mężczyzn.”⁵⁴²

2.1.3.2. Rada Europy

System prawny stworzony przez Radę Europy ukształtował się wokół *Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności* z 4 listopada 1950 r.⁵⁴³, która początkowo podpisana przez 10 państw, weszła w życie w 1953 roku. Stronami konwencji są wszystkie państwa należące do Rady Europy (47), a przyjęcie jej stanowi obecnie warunek członkostwa w tej organizacji.⁵⁴⁴ Innym ważnym dokumentem wpływającym na kształt omawianego systemu jest też Europejska Karta Społeczna z 18 października 1961 r., która

⁵⁴⁰ Plan działań na rzecz równości kobiet i mężczyzn (2006–2010). Źródło: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0092:FIN:pl:PDF>, dostęp: 1.05.2014 r.

⁵⁴¹ Strategia na rzecz Równości Kobiet i Mężczyzn (2010–2015). Źródło: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0491:PL:NOT>, dostęp: 3.05.2014 r.

⁵⁴² Strategia na rzecz Równości Kobiet i Mężczyzn (2010–2015). Źródło: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0491:PL:NOT>, dostęp: 3.05.2014 r.

⁵⁴³ Europejska konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Źródło: http://www.bip.ms.gov.pl/Data/Files/_public/bip/prawa_czlowieka/ets_006.pdf, dostęp: 14.04.2014 r.

⁵⁴⁴ Ł. Wawrowski, *Polityka równych szans: instytucjonalne mechanizmy...*, s. 222.

została zmieniona w 1996 roku i obecnie funkcjonuje jako tzw. Zrewidowana Europejska Karta Społeczna.⁵⁴⁵

Charakterystyczną cechą omawianego modelu jest to, że wszelkie przyjęte postanowienia są dla państw członkowskich wiążące. Zapisane w Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności prawa mają w związku z tym konstrukcję praw podmiotowych, czyli gwarantują dostępność instrumentów umożliwiających ich realizację. Jednym z takich instrumentów jest możliwość wniesienia przez każdą osobę, będącą ofiarą naruszenia jednego z praw zagwarantowanych w konwencji, indywidualnej skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu (ETPC).⁵⁴⁶ Co więcej, skargi do ETPC mogą składać nie tylko pojedyncze osoby, ale także grupy osób i organizacje pozarządowe (tzw. skargi indywidualne), jak i państwa-strony konwencji (tzw. skargi międzypaństwowe).⁵⁴⁷ Najważniejszym przepisem konwencji, z punktu widzenia ochrony równości i jednocześnie jedynym, który odnosi się do tej kwestii, jest art. 14 – zakazujący dyskryminacji, którego treść brzmi: „Korzystanie z praw i wolności wymienionych w niniejszej Konwencji powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów jak płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie bądź z jakichkolwiek innych przyczyn.” W art. 14 wymienione są niedopuszczalne podstawy zróżnicowania, ale ich lista nie jest wyczerpująca. Jak zauważył Marek Antoni Nowicki, „z treści tego artykułu jednoznacznie wynika, że w grę nie wchodzi ogólny zakaz dyskryminacji, chronione jest tylko korzystanie z praw i wolności wymienionych w materialnych postanowieniach konwencji oraz w protokołach do niej. W oparciu o dotychczasowe orzecznictwo można stwierdzić, że art. 14 nie ma niezależnego bytu – uzupełnia tylko inne materialne postanowienia.”⁵⁴⁸

Do konwencji przyjęto dodatkowo czternaście protokołów, z czego ostatni wszedł w życie w 2010 roku. Każdy z nich traktowany jest jako odrębna umowa międzynarodowa i podlega osobnej ratyfikacji. Generalny zakaz dyskryminacji i zasadę równości wprowadził protokół nr 12 z 4 listopada 2000 r., w którego art. 1 ust. 1 napisano, iż „korzystanie z wszelkich praw przewidzianych przez prawo powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów, jak: płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie bądź jakichkolwiek innych przyczyn.” W ust. 2 wskazano natomiast, że „nikt nie może być dyskryminowany przez jakąkolwiek władzę publiczną ze względu na którykolwiek z powodów wymienionych w ust. 1.”⁵⁴⁹

W systemie prawnym Rady Europy należy wyróżnić także inną ważną konwencję,

⁵⁴⁵ Zrewidowania Europejska Karta Społeczna. Źródło: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/presentation/escrbooklet/Polish.pdf>, dostęp: 14.04.2014 r.

⁵⁴⁶ E. Latoszek, M. Proczek, *Organizacje międzynarodowe we współczesnym świecie*, Warszawa 2006, s. 362.

⁵⁴⁷ J. Sozański, *Prawa człowieka w Unii Europejskiej...*, s. 103.

⁵⁴⁸ M.A. Nowicki, *Europejska Konwencja Praw Człowieka: zakaz dyskryminacji*, [w:] *Równość praw kobiet i mężczyzn. Ustawodawstwo Unii Europejskiej i Rady Europy. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Teksty i komentarze*, Warszawa 2001, s. 216.

⁵⁴⁹ Protokół nr 12 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Źródło: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POL.pdf, dostęp: 14.04.2014 r.

a mianowicie wspomnianą *Europejską Kartę Społeczną*, która obowiązuje od 1965 roku. Był to pierwszy w historii traktat wielostronny o tak dużej skali oddziaływania. Dokument dotyczy praw społeczno-ekonomicznych i odwołuje się do postanowień Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, stanowiąc jej uzupełnienie o prawa socjalne i ekonomiczne.⁵⁵⁰ W roku 1996 tekst karty został zrewidowany i przedstawiono nową, obowiązującą od roku 1999 (data wejścia w życie) wersję. W art. 4 zagwarantowano prawo do równego wynagrodzenia bez względu na płeć za pracę jednakowej wartości. W art. 20 wskazano, że „wszyscy pracownicy mają prawo do równych szans i do równego traktowania w sprawach zatrudnienia i wykonywania zawodu, bez dyskryminacji ze względu na płeć.” W art. 27 zapisano natomiast prawo pracowników mających obowiązki rodzinne do równości szans i do równego traktowania. Należy zaznaczyć, że postanowienia karty nie tworzą w sposób bezpośredni podmiotowych praw indywidualnych, ani podstawy do roszczeń, czyli nie dają możliwości zwrócenia się ze skargą do sądów krajowych lub międzynarodowych. Wbrew temu w wielu krajach sądy narodowe stosują bezpośrednio postanowienia karty. Polska jest stroną *Europejskiej Karty Społecznej* od 1997 r. i jest związana tylko częścią⁵⁵¹ jej postanowień, zgodnie z zasadami dotyczącymi ratyfikacji tegoż dokumentu.

2.1.3.3. Rada Gmin i Regionów Europy

Warto wspomnieć o jeszcze jednym dokumencie rangi europejskiej, a mianowicie o *Europejskiej Karcie Równości Kobiet i Mężczyzn w Życiu Lokalnym*, uchwalonej w maju 2006 r.⁵⁵² przez Radę Gmin i Regionów Europy. Zawiera on zalecenie dla władz lokalnych, iż przy podejmowaniu jakiejkolwiek decyzji powinny one brać pod uwagę potrzeby przedstawicieli obu płci w równym stopniu. Twórcy karty uznali zgodnie, że wykorzystywanie środków publicznych powinno być zaplanowane i wykonywane tak, aby uwzględniało potrzeby zarówno kobiet, jak i mężczyzn. W dokumencie podkreśla się również konieczność zapewnienia zrównoważonego udziału kobiet i mężczyzn w procesie podejmowania decyzji w demokratycznym społeczeństwie. Obecnie kartę przyjęło ponad 1000 samorządów europejskich, w tym tylko dwa polskie miasta – Nysa w 2008 r.⁵⁵³ i Aleksandrów Kujawski w 2012 r.⁵⁵⁴

2.1.4. Równość płci w świetle prawa polskiego

Podstawowym aktem prawnym w polskim systemie źródeł prawa, podejmującym temat równości, jest konstytucja. Akty niższej rangi, czyli ustawy i umowy międzynarodowe

⁵⁵⁰ J. Sozański, *Prawa człowieka w Unii Europejskiej...*, s. 117.

⁵⁵¹ Lista postanowień EKS, które przyjęła Polska: <http://www.mpips.gov.pl/spoleczne-prawa-czlowieka/rada-europy-europejska-karta-spoleczna/sprawozdania-polski-z-wykonywania-europejskiej-karty-spolecznej/>, dostęp: 14.04.2014 r.

⁵⁵² Europejska Karta Równości Kobiet i Mężczyzn w Życiu Lokalnym. Źródło: http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/charte_egalite_pl.pdf, dostęp: 8.05.2014 r.

⁵⁵³ Załącznik nr 1 do uchwały nr XXIII/317/08 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 27 czerwca 2008 roku. Źródło: http://www.nysa.eu/portal/download/file_id/5320/pid/1501.html, dostęp: 8.05.2014 r.

⁵⁵⁴ http://www.bip.aleksandrowkujawski.pl/722,rownosc-standardem-dobrego-samorzadu.html?nobreakup#pliki_4353, dostęp: 8.05.2014 r.

we, a za nimi rozporządzenia, mają za zadanie doprecyzowywać przepisy ustawy zasadniczej i ustanawiać normy o charakterze bardziej szczegółowym.

*Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r.*⁵⁵⁵ w artykule 67 ust. 2 stanowiła, iż obywatele Polski mają równe prawa bez względu na płeć, urodzenie, wykształcenie, zawód, narodowość, rasę, wyznanie oraz pochodzenie i położenie społeczne. Natomiast art. 78 przyznawał kobiecie równe z mężczyzną prawa we wszystkich dziedzinach życia państwowego, politycznego, gospodarczego, społecznego i kulturalnego. Gwarancje równouprawnienia dotyczyły obszarów takich jak: prawo do pracy i wynagrodzenia (zgodnie z zasadą równej płacy za równą pracę), do wypoczynku, do ubezpieczenia społecznego, do nauki, do godności i odznaczeń, do zajmowania stanowisk publicznych. Inne gwarancje równouprawnienia przewidziane przez konstytucję odnosiły się do opieki nad matką i dzieckiem, ochrony kobiety ciężarnej, płatnego urlopu przed i po porodzie, rozbudowy zakładów położniczych, żłobków i przedszkoli, zakładów usługowych i żywienia zbiorowego. Art. 78 ust. 3 zawierał deklarację o umacnianiu przez Polskę pozycji kobiet w społeczeństwie, zwłaszcza matek i kobiet pracujących zawodowo.

Uchwalona 17 października 1992 r. *Ustawa Konstytucyjna o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym*⁵⁵⁶, zwana małą konstytucją, utrzymywała w mocy przepisy art. 67 i 78 konstytucji z 22 lipca 1952 r. (art. 77).

Obecnie obowiązująca *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*⁵⁵⁷ już w preambule odwołuje się do wartości, jaką jest równość: „my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, (...) równi w prawach i w powinnościach wobec dobra wspólnego – Polski”. Art. 32 stanowi natomiast, że wszyscy są wobec prawa równi i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt też nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym, gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny. Dalej wskazano w art. 33, że kobieta i mężczyzna w Rzeczypospolitej Polskiej mają równe prawa w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym, w szczególności jeśli chodzi o prawo do kształcenia, zatrudnienia i awansów, wynagradzania, zabezpieczenia społecznego, zajmowania stanowisk, pełnienia funkcji oraz uzyskiwania godności publicznych. W konstytucji z 1997 roku nie pojawiło się już sformułowanie, które zawierała konstytucja z 1952 roku, wskazujące na traktowanie uprawnień mężczyzny jako normy, do której dorównują kobiety („kobieta ma równe z mężczyzną prawa” – art. 78).

Art. 32 zawarty w zasadach ogólnych rozdziału II poświęconego wolnościom, prawom i obowiązkom człowieka i obywatela ustala pojęcie i zakres zasady równości oraz wprowadza zakaz dyskryminacji. Ustawodawca wskazał w nim, iż: „1. Wszyscy są wobec prawa

⁵⁵⁵ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Źródło: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=W-DU19520330232>, dostęp: 1.04.2014 r.

⁵⁵⁶ Ustawa Konstytucyjna o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym. Źródło: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=W-DU19920840426>, dostęp: 1.04.2014 r.

⁵⁵⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Źródło: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>, dostęp: 1.04.2014 r.

równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. 2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.” Jest to unormowanie *lex generalis* w stosunku do innych przepisów konstytucji, które także, choć już pośrednio, dotyczą kwestii równości. „Zasada równości współtworzy system aksjologiczny konstytucji. Pozostaje w ścisłym związku z innymi zasadami, m.in. z zasadą godności człowieka i wolności i nie może być interpretowana bez uwzględnienia kontekstu aksjologicznego konstytucji.”⁵⁵⁸ Ustrojodawca szczególnie wyróżnił konkretne dziedziny, które są najistotniejsze z punktu widzenia życia i działalności człowieka: politykę i sprawowanie władzy, społeczeństwo, czyli przestrzeń, w której żyje i rozwija się człowiek oraz gospodarkę, która jest podstawą egzystencji i bytu jednostki oraz rodziny. Uznano, że w tych trzech obszarach realizacja przedmiotowej zasady ma fundamentalne znaczenie. Anna Łabno stwierdziła, że zasada równości wyrażona w art. 32 to jednocześnie zasada ustrojowa i prawo podmiotowe, tak więc jej znaczenie jest podwójne.⁵⁵⁹

Zasada równości ma charakter uniwersalny, ponieważ, jak już zostało wspomniane, odnosi się do wszystkich dziedzin funkcjonowania społeczeństwa i wszystkich zróżnicowań wprowadzanych przez prawo.⁵⁶⁰ Konstytucja zakazuje dyskryminacji „z jakiegokolwiek przyczyny”, co daje możliwość stosowania najszerzej z możliwych interpretacji. Ustrojodawca nie wyróżnił żadnej z owych przyczyn, którymi niewątpliwie mogłyby być: rasa, narodowość, wyznanie, pochodzenie społeczne etc. Na etapie tworzenia projektu konstytucji obawiano się bowiem wpisania (jak i niewpisania) kryterium „orientacji seksualnej”, ponieważ mogłoby to doprowadzić do konfliktu społecznego, wzbudzić niepożrebnie skrajne emocje i co najgorsze – doprowadzić do nieuchwalenia nowego prawa.⁵⁶¹

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. wskazała kilka szczególnych aspektów zasady równości.

⁵⁵⁸ A. Łabno, *Zasada równości i zakaz dyskryminacji*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, Warszawa 2006, s. 37.

⁵⁵⁹ Ibidem, s. 38.

⁵⁶⁰ J. Oniszczyk, *Równość: najpierwsza z zasad...*, s. 29.

⁵⁶¹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 95.

Tabela 1. Konstytucyjne aspekty zasady równości

art. 33	równość kobiet i mężczyzn (szczegółne uregulowanie)
art. 25 ust. 1	„równouprawnienie” kościołów i związków wyznaniowych (co nie jest tożsame z „równością”, ale cel i funkcja obu zasad pozwala je wspólnie zakwalifikować)
art. 96 ust. 2 art. 127 ust. 1 art. 169 ust. 2	równość prawa wyborczego w wyborach do Sejmu, na Prezydenta RP oraz do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego
art. 64 ust. 2	równa dla wszystkich ochrona prawa własności i innych praw majątkowych oraz prawa do dziedziczenia
art. 60	jednakowe dla wszystkich obywateli polskich zasady dostępu do służby cywilnej (od czasu wejścia do Unii Europejskiej pojawia się kwestia dostępu także dla obcokrajowców, obywateli państw członkowskich)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2008, s. 96 oraz Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Jeżeli chodzi o zakres podmiotowy zasady równości wyrażonej w art. 32, to należy wspomnieć, że przed rokiem 1997 przepis odnosił się tylko do osób fizycznych.⁵⁶² Mogłoby wydawać się, że obecnie zasada równości także odnosi się wyłącznie do osób fizycznych, na co wskazuje tytuł rozdziału, w którym ją umieszczono: Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela, jednak z analizy „nowego” (po 1997 roku) orzecznictwa TK wynika, iż dostrzega on dwa rodzaje adresatów art. 32: pierwotnych (organy państwa) oraz wtórnych (osoby fizyczne i prawne). W pierwszym przypadku chodzi o wszelkie organy władzy publicznej, które stanowią bądź też stosują prawo. Adresaci wtórni (osoby fizyczne i prawne) mają bowiem prawo do równego traktowania przez te organy.⁵⁶³ Ustrojodawca, aby określić krąg adresatów, użył sformułowań: „wszyscy” i „nikt”, co oznacza, że zarysował zakres podmiotowy prawa do równego traktowania bardzo szeroko i w pewnym sensie stworzył możliwość elastycznej jego interpretacji. Dla porównania – ustawa zasadnicza z 1952 roku zasadę równości odnosiła tylko do obywateli.⁵⁶⁴

Podsumowując powyższe rozważania, warto zwrócić uwagę na to, że, jak uznał TK w roku 1987, „zasada równości ma szczególną rangę w całości kształcie zasad i praw obywatelskich. Można w tym zakresie wskazać, iż w doktrynie prawa konstytucyjnego podkreśla się rangę zasady równości, traktując ją jako zasadę fundamentalną”.⁵⁶⁵ Ma bowiem charakter generalny i wszelkie jej ograniczenia, które nie wynikają z dążenia do pogłębienia faktycznej równości społecznej, są niedopuszczalne.⁵⁶⁶ Podkreślono też, iż „z punktu widzenia zasady równości niedopuszczalne (...) jest różnicowanie obywateli ze względu na takie kryteria, które prowadzą do powstania zamkniętych kategorii obywateli o różnicowanym statusie prawnym. Przykładem tych kryteriów jest także właśnie płeć.”⁵⁶⁷

⁵⁶² Orzeczenie TK z dnia 27 czerwca 1995 roku, sygn. akt K 4/94 – chodziło o pozycję prawną dłużnika, banku, bądź innego wierzyciela, który jest osobą prawną.

⁵⁶³ J. Oniszczyk, *Równość: najpierwsza z zasad i orzecznictwo...*, s. 37.

⁵⁶⁴ A. Łabno, *Zasada równości i zakaz dyskryminacji...*, s. 41.

⁵⁶⁵ Orzeczenie TK z dnia 3 marca 1987 roku, sygn. akt P 2/87.

⁵⁶⁶ J. Oniszczyk, *Równość: najpierwsza z zasad i orzecznictwo...*, s. 23.

⁵⁶⁷ L. Garlicki, *Zasada równości i zakaz dyskryminacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] B. Oliwa-

Treść art. 33 konstytucji stanowi rozwinięcie i konkretyzację postanowień zawartych w art. 32. Przedmiotem tej regulacji jest szczególna materia: równość płci, czyli kobiet i mężczyzn. Oczywiście sformułowany w art. 32 zakaz dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny dotyczy także zakazu dyskryminacji ze względu na płeć. Jednak biorąc pod uwagę to, że ustrojodawca bardzo szeroko uregulował ów zakaz dyskryminacji, tworząc uniwersalny przepis, obejmujący praktycznie wszystkie dziedziny życia, należało zwrócić szczególną uwagę na kwestię równości płci. Praktyka życia społecznego, politycznego i gospodarczego dowodzi, że jej faktyczne zagwarantowanie jest sprawą niezwykle trudną do osiągnięcia.

Ustrojodawca podkreślił w art. 33 ust. 1, że w Polsce kobieta i mężczyzna „mają równe prawa w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym.” To zrównanie w sensie formalnym, a więc prawnym, powinno znaleźć pełny wyraz w praktyce życia. Dlatego też w kolejnym ustępie art. 33 przedstawiono konkretne przykłady, wskazując w jakich obszarach należy zwrócić szczególną uwagę na zagwarantowanie równości kobiet i mężczyzn, są to: kształcenie, zatrudnienie i awansowanie, jednakowe wynagrodzenie za jednakową pracę o jednakowej wartości, zajmowanie stanowisk, pełnienie funkcji, uzyskiwanie godności publicznych i odznaczeń. Jest to katalog otwarty – użyto sformułowania „w szczególności” – co oznacza, że są to tylko niektóre (przykładowe) z wielu obszarów istotnych z punktu widzenia realizacji równości płci. Jeśli chodzi o stanowisko TK w kwestii równości płci, to jest ono bardzo klarowne. We wspomnianym już orzeczeniu z 1987 roku wskazano, że: „ustawodawca dążył w całym prawie pozytywnym w sposób konsekwentny do zapewnienia równości płci, a mając to na względzie przyznał nawet kobietom dodatkowe w porównaniu z mężczyznami uprawnienia celem zagwarantowania realizacji równouprawnienia (np. w prawie pracy – urlopy macierzyńskie, w prawie rodzinnym – alimentowanie kobiet samotnych).”⁵⁶⁸ Orzeczenie to, dotyczące limitów przyjęcia na studia medyczne, było istotne, gdyż to właśnie w nim „po raz pierwszy podjęto problem dyskryminacji kobiet.”⁵⁶⁹ W innym orzeczeniu zapewniono, iż „polskie prawo pracy stoi konsekwentnie na stanowisku pełnego zrównania praw kobiet i mężczyzn, z jednoczesnym uwzględnieniem biologicznej funkcji kobiety – macierzyństwa.”⁵⁷⁰ Także w orzeczeniu z 1997 roku uznano, iż zapewnienie równości stanowi fundament życia społecznego. Odniesiono się w tym kontekście do działań wyrównawczych: „Ponieważ w rzeczywistości społecznej kobieta zajmuje z reguły pozycję słabszą (co jest m.in. wynikiem szczególnej roli kobiety w zakresie macierzyństwa i wychowania dzieci), istnieje konstytucyjne uzasadnienie dla wprowadzania regulacji nadających kobiecie pewne przywileje w porównaniu z mężczyzną, bo jest to instrument prowadzący do zapewnienia kobiecie rzeczywistego równouprawnienia. Innymi słowy, konstytucyjnie dopuszczalne jest tzw. uprzywilejowanie wyrównawcze, tzn. uprzywilejowanie prawne mające na celu zmniejszenie nierówności faktycznie występujących w życiu społecznym pomiędzy kobietami

-Radzikowska (red.), *Obywatel – jego wolności i prawa*, Warszawa 1998, s. 60.

⁵⁶⁸ Orzeczenie TK z dnia 3 marca 1987 roku, sygn. akt P 2/87.

⁵⁶⁹ L. Garlicki, *Zasada równości i zakaz dyskryminacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] B. Oliwa-Radzikowska (red.), *Obywatel – jego wolności...*, s. 60.

⁵⁷⁰ Orzeczenie TK z dnia 24 października 1989 r., sygn. akt K. 6/89.

a mężczyznami. Regulacje ustanawiające tego typu uprzywilejowanie wyrównawcze nie mogą być traktowane, jako – zakazane na tle zasady równości – regulacje dyskryminujące czy faworyzujące. Ustawodawca może takie regulacje ustanawiać w ramach przysługującej mu ogólnej swobody do stanowienia prawa odpowiadającego założonym celom społeczno-gospodarczym.⁵⁷¹ Na gruncie przytoczonego orzecznictwa nie ulega wątpliwości, że założeniem przyjętym przez twórców konsytuacji było zapewnienie pełnej równości płci, jednak z uwzględnieniem szczególnej biologicznej roli kobiet w procesie reprodukcji.⁵⁷²

Podsumowując należy wskazać, że ustrojodawca, regulując w ustawie zasadniczej ogólną zasadę równości (art. 32) oraz zasadę równości płci (art. 33) w odmiennych przepisach, chciał – biorąc pod uwagę szczególne stosunki społeczne pomiędzy kobietami i mężczyznami w Polsce – ułatwić interpretację prawa i ograniczyć wszelkie ewentualne wątpliwości.⁵⁷³ Zasada równości ma charakter uniwersalny, ponieważ, jak już zostało wspomniane, odnosi się do wszystkich dziedzin funkcjonowania społeczeństwa. Ustrojodawca, wprowadzając w art. 33 rozwinięcie art. 32, chciał podkreślić szczególną wagę i znaczenie równości ze względu na płeć, gdyż dyskryminacja w tym przypadku nie dotyczy jednej z grup mniejszościowych, a ponad połowy ludności. Nie ulega wątpliwości, że działanie to było jak najbardziej zamierzone i świadome, a płeć jest kwestią bardzo wrażliwą i wymagającą zwrócenia na nią większej uwagi niż na inne czynniki (zmienne) społeczno-demograficzne, mogące stać się źródłem dyskryminacji. Na koniec warto dodać, że problematyce związanej z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa oraz równości płci poświęcono w piśmiennictwie i orzecznictwie TK bardzo wiele miejsca.⁵⁷⁴

Jeśli chodzi o polskie ustawodawstwo w omawianym obszarze tematycznym, to środowiska feministyczne wielokrotnie próbowały doprowadzić do uchwalenia tzw. ustawy o równym statusie kobiet i mężczyzn. Tworzono różne projekty, ale żaden nie spotkał się z wystarczającym uznaniem rządzących. Opis podejmowanych w tym zakresie działań znajdzie się w dalszej części niniejszego rozdziału.

1 stycznia 2011 r. weszła w życie ustawa o wdrożeniu niektórych przepisów UE w zakresie równego traktowania⁵⁷⁵ (nazywana w skrócie ustawą „antydiskryminacyjną”

⁵⁷¹ Orzeczenie TK z dnia 29 września 1997 r., sygn. akt K. 15/97.

⁵⁷² A. Łabno, *Zasada równości i zakaz dyskryminacji...*, s. 46.

⁵⁷³ Ibidem.

⁵⁷⁴ Więcej na temat konstytucyjnej zasady równości: ibidem; R. Wieruszewski, *Zasada równości i niedyskryminacji*, [w:] R. Wieruszewski (red.), *Prawa człowieka. Model prawny*, Wrocław – Warszawa – Kraków 1991; R. Wieruszewski, *Zasada równouprawnienia kobiet i mężczyzn*, [w:] R. Wieruszewski (red.), *Prawa człowieka. Model prawny*; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2001; A. Romańska, *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski*, Warszawa 2001; *Polskie Prawo Konstytucyjne*, (red.) W. Skrzydło, Lublin 2002; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2000; M. Masternak-Kubiak, *Prawo do równego traktowania*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002; *Prawo Konstytucyjne*, (red.) Z. Witkowski, Toruń 1998; L. Garlicki, *Zasada równości i zakaz dyskryminacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] B. Oliwa-Radzikowska (red.), *Obywatel – jego wolności i prawa*, Warszawa 1998; J. Falski, *Ewolucja wykładni zasady równości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 1; A. Romańska, *Analiza treści konstytucyjnej zasady równości w oparciu o wybrane orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, *Studia Prawno-Ekonomiczne* 2000, tom LXII.

⁵⁷⁵ Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania. Źródło: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20102541700>, dostęp: 10.05.2014 r.

lub „równościową”). Określono w niej szczegółowo, na czym polega zasada równego traktowania oraz wskazano instytucje odpowiedzialne za jej wdrażanie i monitorowanie.⁵⁷⁶ Ustawa zakazała dyskryminacji ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. Jest to katalog zamknięty, co oznacza, że inne przesłanki nie wchodzą w zakres stosowania tej regulacji. Ustawa wprowadziła do polskiego prawa przepisy dyrektyw unijnych⁵⁷⁷, których niepełne wdrożenie jeszcze niedawno zarzucała Polsce Komisja Europejska. Zgodnie z nowymi przepisami zakazana jest dyskryminacja bezpośrednia, pośrednia, molestowanie seksualne, zachęcanie i nakazywanie dyskryminacji. W przepisach doprecyzowano, w jakich sytuacjach nierówne traktowanie jest przestępstwem, a w jakich różnicowanie poszczególnych grup obywateli jest dopuszczalne. Ustawę stosuje się m.in. w zakresie podejmowania kształcenia zawodowego (doksztalcania, doskonalenia, przekwalifikowania zawodowego oraz praktyk zawodowych), warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej lub zawodowej (w ramach stosunku pracy albo pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej), przystępowania i działania w związkach zawodowych, organizacjach pracodawców oraz samorządach zawodowych, a także korzystania z uprawnień przysługujących członkom tych organizacji, dostępu i warunków korzystania z instrumentów oraz usług rynku pracy, rozwoju zasobów ludzkich i przeciwdziałania bezrobociu, zabezpieczenia społecznego, opieki zdrowotnej, oświaty i szkolnictwa wyższego, usług, w tym usług mieszkaniowych, rzeczy oraz nabywania praw i energii, jeżeli są one oferowane publicznie (art. 4). Przepisy te nie dotyczą jednak sfery życia rodzinnego i prywatnego. Nowe prawo nie odnosi się także do reklam i dzieł artystycznych, bo ich zastosowanie pogwałciłoby – zdaniem autorów tekstu – istniejącą w Polsce wolność słowa. Ustawa gwarantuje każdemu równy dostęp do towarów, usług oraz zabezpieczenia społecznego.

Zgodnie z nowymi przepisami każdy, wobec kogo zasada równego traktowania została naruszona, ma prawo do odszkodowania (art. 13) i może dochodzić swoich praw na drodze sądowej (stosuje się wówczas przepisy Kodeksu cywilnego i Kodeksu postępowania cywilnego). Co więcej, w takich sprawach nie będzie stosowana zasada domniemania

⁵⁷⁶ *Polityka różnorodności w administracji centralnej*, E. Lisowska (red.), Kraków 2012, s. 7.

⁵⁷⁷ Ustawa dokonuje w zakresie swojej regulacji wdrożenia następujących dyrektyw Wspólnot Europejskich: 1) dyrektywy Rady 86/613/EWG z dnia 11 grudnia 1986 r. w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn pracujących na własny rachunek, w tym w rolnictwie, oraz w sprawie ochrony kobiet pracujących na własny rachunek w okresie ciąży i macierzyństwa (Dz. Urz. WE L 359 z 19.12.1986, str. 56; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 1, str. 330); 2) dyrektywy Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dz. Urz. WE L 180 z 19.07.2000, str. 22; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 20, t. 1, str. 23); 3) dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. WE L 303 z 02.12.2000, str. 16; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 4, str. 79); 4) dyrektywy Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług (Dz. Urz. UE L 373 z 21.12.2004, str. 37); 5) dyrektywy 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. UE L 204 z 26.07.2006, str. 23).

niewinności, a tzw. zasada odwróconego ciężaru dowodu, która wskazuje, iż to osoba oskarżona o dyskryminację musi udowodnić, że się jej nie dopuściła (art. 14). Zgodnie z zaleceniami UE ustawa wskazała organ, który ma zajmować się monitorowaniem oraz promowaniem zasady równego traktowania. W Polsce jest nim Rzecznik Praw Obywatelskich, ale oprócz niego kwestiami równościowymi ma również zajmować się urząd Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania (art. 18).

Omawiana regulacja wprowadziła więc do polskiego porządku prawnego szereg mechanizmów z zakresu równego traktowania. Wśród najważniejszych z nich można wymienić: definicję dyskryminacji, mechanizm odwróconego ciężaru dowodu, możliwość ubiegania się o odszkodowanie dla ofiar nierównego traktowania i prawo do podejmowania działań wyrównawczych wobec grup dyskryminowanych. Ustawa jednoznacznie zdefiniowała też polski model polityki antydyskryminacyjnej, której elementem stał się urząd Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania. Tym samym stanowisko, które było w przeszłości wielokrotnie zmieniane, przesuwane w strukturach administracji, czy też w ogóle likwidowane, jest obecnie „chronione ustawowo”.⁵⁷⁸

Zobligowano ponadto polskie władze do opracowania Krajowego Programu Działań na Rzecz Równego Traktowania (art. 22), który został przygotowany po raz pierwszy w 2013 roku. Przedmiotowy Krajowy Program Działań na Rzecz Równego Traktowania na lata 2013 – 2016⁵⁷⁹ jest strategicznym rządowym dokumentem wyznaczającym średniookresowe cele i narzędzia polityki rządu na rzecz równego traktowania. W programie zapisano kluczowe obszary działania, takie jak przeciwdziałanie dyskryminacji na rynku pracy, walka z przemocą wobec kobiet, w rodzinie, wobec osób LGBT, walka z mową nienawiści, równe traktowanie w systemie edukacji, ochrony zdrowia, ochrona prawna osób z zaburzeniami psychicznymi, zwiększenie udziału kobiet w procesach decyzyjnych, poprawa dostępu do dóbr i usług dla osób z niepełnosprawnościami i starszych. Program został podzielony na następujące części: zakaz dyskryminacji oraz zasada równego traktowania w aspekcie obowiązujących w Polsce źródeł prawa; obszary, cele i kluczowe działania oraz realizacja i monitorowanie.⁵⁸⁰

W dokumencie wskazano, że „ogólnym celem polityki równego traktowania jest wyeliminowanie w stopniu jak najwyższym dyskryminacji z życia społecznego w Polsce. Oznacza to konieczność oddziaływania na tworzenie i stosowanie prawa, ład instytucjonalny oraz zachowania społeczne tak, aby nie była naruszana zasada równego traktowania określona w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz obowiązujących aktach prawa krajowego i międzynarodowego. Polityka równego traktowania ma charakter horyzontalny i ze swojej natury dotyczy wielu obszarów sektorowych polityk publicznych realizowanych w obszarach przypisanych poszczególnym działom administracji rządowej.”⁵⁸¹

⁵⁷⁸ J. Podgórska-Rykała, *(Nie)równe traktowanie...*, s. 39.

⁵⁷⁹ Krajowy Program Działań na Rzecz Równego Traktowania na lata 2013-2016. Źródło: <http://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-kancelarii-prezesa/projekty-aktow-prawnych/2148,dok.html>, dostęp: 5.05.2014 r.

⁵⁸⁰ J. Podgórska-Rykała, *(Nie)równe traktowanie...*, s. 39-40.

⁵⁸¹ Krajowy Program Działań na Rzecz Równego Traktowania. Źródło: <http://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-kancelarii-prezesa/projekty-aktow-prawnych/2148,dok.html>, dostęp: 5.05.2014 r.

O wielokrotnie podniesionej w tym programie konieczności instytucjonalizacji polityki równościowej, która ma wspomóc zachodzące (choć powoli) w społeczeństwie zmiany, pisał Ulrich Beck. Autor wyjaśniał, dlaczego nie da się powrócić już do dawnych schematów (kobiety jako opiekunki domowego ogniska): „Równouprawnienia mężczyzn i kobiet nie można realizować w strukturach instytucjonalnych, które zakładają ich nierówność. Nie możemy nowych >okrągłych< ludzi wtłaczać w stare >kanciaste< pudła<.”⁵⁸²

Kolejnym, podjętym przez ustawodawcę tematem związanym z polityką równościową, jest prawo wyborcze. Mimo że system kwotowy jest zalecany przez UE jako metoda wyrównywania szans kobiet i mężczyzn w ciałach przedstawicielskich⁵⁸³, w Polsce był wielokrotnie odrzucany przez partyjnych liderów. Sytuacja zmieniła się dopiero na początku 2011 roku, gdy Sejm uchwalił ustawę o kwotach⁵⁸⁴ i Polska dołączyła do innych krajów europejskich, takich jak: Belgia, Norwegia, Dania, Finlandia, Holandia, Niemcy, Włochy czy Francja.⁵⁸⁵ W myśl nowych przepisów, żeby lista została zarejestrowana, musi być na niej nie mniej niż 35% kobiet i nie mniej niż 35% mężczyzn⁵⁸⁶. Projekt ustawy (co ważne, pierwotnie wprowadzającej parytety, czyli równy udział kobiet i mężczyzn na listach wyborczych) był obywatelską inicjatywą zgłoszoną przez Kongres Kobiet (podpisało się pod nim ponad 154 tysięcy osób: kobiet i mężczyzn)⁵⁸⁷. Sejm nie przyjął poprawek dotyczących naprzemiennego umieszczania osób różnych płci na pierwszych pięciu miejscach na listach wyborczych (system suwakowy) oraz konieczności zagwarantowania kwoty w przypadku rezygnacji któregoś z kandydatów. W Senacie projekt ustawy uzyskał poparcie 54 senatorów (na 91 obecnych). Omawiana ustawa o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego została uchylona i w jej miejsce pojawił się Kodeks wyborczy⁵⁸⁸, w którym utrzymano zapisy na temat kwot.

Zasada równego traktowania oraz zakaz dyskryminacji znalazły się m.in. w przepisach ustawy z dnia 26 czerwca 1974 roku *Kodeks pracy*⁵⁸⁹. Z dniem 1 stycznia 2004 roku

⁵⁸² U. Beck, *Społeczeństwo ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*, Warszawa 2002, s. 169-170.

⁵⁸³ Ł. Wawrowski, *Polityka równych szans: instytucjonalne mechanizmy...*, s. 586-626.

⁵⁸⁴ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, Źródło: http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/ustawy/2713_u.htm, dostęp: 17.03.2014 r.

⁵⁸⁵ E. Lisowska, *Równouprawnienie kobiet i mężczyzn w społeczeństwie*, Warszawa 2008, s. 222.

⁵⁸⁶ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego. Źródło: http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/ustawy/2713_u.htm, dostęp: 17.03.2014 r.

⁵⁸⁷ <http://www.stowarzyszeniekongreskobiet.pl/parytety.html>, dostęp: 17.01.2011 r.

⁵⁸⁸ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego. Źródło: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20110210112>, dostęp: 17.05.2014 r.

⁵⁸⁹ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 roku – Kodeks pracy. Źródło: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19740240141>, dostęp: 17.03.2014 r.

do kodeksu (dział pierwszy, rozdział IIa zatytułowany: Równe traktowanie w zatrudnieniu) dodano art. 183a do art. 183e. Regulacja ta była konsekwencją unijnych dyrektyw równościowych wymagających przeniesienia ich postanowień na grunt prawa krajowego w celu dostosowania polskiego prawa pracy do wymagań UE. Od 1 stycznia 2004 roku kodeksowy zakaz dyskryminacji obejmuje więc, poza nierównym traktowaniem ze względu na płeć, także przypadki nierównego traktowania ze względu na inne niedozwolone kryteria dyskryminujące. Zgodnie z art. 113 jakkolwiek dyskryminacja w zatrudnieniu, bezpośrednia lub pośrednia, w szczególności ze względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, religię, narodowość, przekonania polityczne, przynależność związkową, pochodzenie etniczne, wyznanie, orientację seksualną, a także ze względu na zatrudnienie na czas określony lub nieokreślony albo w pełnym lub w niepełnym wymiarze czasu pracy – jest niedopuszczalna. Chociaż lista niedozwolonych kryteriów dyskryminujących jest otwarta, najczęściej w praktyce działania polskich sądów spotyka się sprawy dotyczące dyskryminacji ze względu na płeć, wiek i niepełnosprawność. Z definicji zasady równego traktowania w zatrudnieniu wynika, że ochroną w ramach tej podstawowej zasady prawa pracy objęci są: kandydaci do pracy, pracownicy i byli pracownicy. W Kodeksie pracy wskazano, że pracownicy powinni być równo traktowani w zakresie nawiązywania i rozwiązywania stosunku pracy, warunków zatrudnienia, awansowania oraz dostępu do szkolenia w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Postanowienia antydyskryminacyjne i wprowadzenie zasady równego traktowania w dostępie i korzystaniu z usług rynku pracy i instrumentów rynku pracy zawarte są także w ustawie z 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁵⁹⁰.

2.2. Polityka równości płci

Polityka może być definiowana na wiele sposobów. Według *Encyklopedii politologii* polityka jest „sztuką wyboru, ale także sztuką osiągania zamierzonych celów. Można zaryzykować stwierdzenie, że jest nią każde działanie, cała rzeczywistość, wszystko, co nas otacza.”⁵⁹¹ Autor – definiując pojęcie – wskazał także kilka innych orientacji teoretyczno-metodologicznych, a mianowicie: w sensie formalnoprawnym polityka jest działalnością instytucji państwowych. W podejściu behawioralnym jest definiowana w kategoriach władzy, wpływu i konfliktów istniejących w różnych płaszczyznach życia społecznego. W orientacji funkcjonalnej służy rozwojowi społeczeństwa poprzez rozwiązywanie konfliktów, grupowanie i wybór interesów, socjalizację i komunikację polityczną. W ujęciu racjonalnym będzie to podejmowanie decyzji w procesie dążenia do przejęcia i utrzymania władzy. W stanowisku postbehawioralnym podkreśla się natomiast, iż jest to dziedzina życia społecznego mająca na celu rozwiązywanie problemów społeczeństwa i osiąganie celów wynikających z rozpatrywania potrzeb społecznych.⁵⁹² Marek Bankowicz przy-

⁵⁹⁰ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Źródło: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20040991001>, dostęp: 1.09.2014 r.

⁵⁹¹ M. Żmigrodzki, Hasło: POLITYKA, [w:] W. Sokół, M. Żmigrodzki (red.), *Encyklopedia politologii: teoria polityki*, Kraków 1999, s. 231-232.

⁵⁹² Ibidem, s. 233.

toczył bardziej ogólny pogląd, pisząc, że „współcześnie często definiuje się politykę jako aktywność ludzką występującą w zorganizowanych grupach oraz zmierzającą do określonych celów.”⁵⁹³ W odniesieniu do polityki równości płci „polityka” będzie więc przyjętym i realizowanym, m.in. przez jednostki władzy publicznej, kompleksem długofalowych działań na rzecz zaspokajania jakichś konkretnych potrzeb i rozwiązywania wskazanych problemów społecznych.

Polityka równości płci może być zakwalifikowana po części do obszaru polityki społecznej, a po części polityki gospodarczej. U podstaw podziału na politykę społeczną i gospodarczą leży głębsze rozróżnienie na dwie względnie odrębne sfery rzeczywistości – społeczeństwo i gospodarkę. Sławomir Kantyka wskazał, że „politykę społeczną można traktować zarówno jako dziedzinę wiedzy o procesach zaspokajania potrzeb społecznych, a w szerszym ujęciu kształtowania rozwoju społecznego, jak i działalność podmiotów zajmujących się rozwiązywaniem problemów społecznych.”⁵⁹⁴ Inną – dużo szerszą – definicję sformułował Jan Szczepański, stwierdzając, że jest to „wszechstronna teoria wszystkich zakresów działalności człowieka w społeczeństwie”, pozwalająca „ustalić zasady kierujące całokształtem działań społeczeństwa i człowieka w społeczeństwie.”⁵⁹⁵ Wacław Szubert uznał, że polityka społeczna to „celowe oddziaływanie państwa (...) na istniejący układ stosunków społecznych, zmierzający do (...) usuwania nierówności społecznych.”⁵⁹⁶ Autor zaznaczył także, iż obejmuje ona wszystkie zakresy działania, których bezpośrednim celem jest zaspokajanie ważnych potrzeb szerokich warstw ludności.⁵⁹⁷ Polityka gospodarcza jest natomiast definiowana jako działalność państwa polegająca na określaniu bieżących i perspektywicznych celów społeczno-gospodarczych oraz ich realizacji za pomocą metod i środków wynikających z zasady racjonalnego gospodarowania.⁵⁹⁸ Według Mieczysława Nasiłowskiego polityka gospodarcza jest „działalnością państwa lub innego organu publicznego, zmierzającą do osiągnięcia konkretnych celów społeczno-ekonomicznych w ściśle określonych warunkach i określonym horyzoncie czasu.”⁵⁹⁹ Inny teoretyk, Kazimierz Secomski, formułując swoją definicję zwrócił jeszcze większą uwagę na element społeczny, pisząc, że jest to „działalność państwa polegająca na określaniu bieżących i perspektywicznych celów społeczno-gospodarczych oraz ich realizacji w oparciu o poznane prawa społeczno-ekonomiczne oraz za pomocą metod i środków wynikających z zasady racjonalnego gospodarowania.”⁶⁰⁰ W tym więc znaczeniu politykę gospodarczą należy rozważać w szerszym kontekście, ponieważ podmioty władzy nie prowadzą wyłącznie aktywności skierowanej na gospodarkę, a właśnie na zaspokajanie potrzeb społecznych swoich mieszkańców i w tym celu posługują się procesami gospodarczymi. Taką działalność Janusz Stecewicz nazwał „gospodarowaniem”,

⁵⁹³ *Słownik polityki*, M. Bankowicz (red.), Warszawa 1996, s. 208.

⁵⁹⁴ S. Kantyka, *Geneza polskiej polityki społecznej. Materiały do studiowania*, Katowice 1995, s. 15.

⁵⁹⁵ J. Szczepański, *Rozważania o konsumpcji i polityce społecznej*, Warszawa 1978, s. 25.

⁵⁹⁶ W. Szubert, *Przedmiot, geneza i zakres socjalistycznej polityki społecznej*, [w:] A. Rajkiewicz (red.), *Polityka społeczna*, Warszawa 1979, s. 30.

⁵⁹⁷ *Ibidem*, s. 35.

⁵⁹⁸ K. Secomski, *Elementy polityki ekonomicznej*, Warszawa 1972, s. 26-27.

⁵⁹⁹ M. Nasiłowski, *System rynkowy. Podstawy mikro- i makroekonomii*, Warszawa 1994, s. 19.

⁶⁰⁰ K. Secomski, *Elementy polityki...*, s. 26.

wyjaśniając, że chodzi tu o „działalność ludzką polegającą na alokacji względnie ograniczonych środków (zasobów) pomiędzy relatywnie konkurencyjne zastosowania (cele) na podstawie określonych, racjonalnych kryteriów wyboru.”⁶⁰¹ Istotą tego działania jest właśnie dokonywanie wyborów.

Polityka równości płci w swojej istocie jest zagadnieniem horyzontalnym, przenikającym różne branże i dziedziny życia społecznego. Ma być odpowiedzią na dyskryminację, która to – w odniesieniu do płci – jest niestety zjawiskiem wciąż bardzo powszechnym. Kobiety i mężczyźni, mimo prawnych gwarancji, nie są równo traktowani i nie mają równego dostępu do podziału dóbr. Polityka równości płci ma na celu zapewnienie równego statusu kobietom i mężczyznom poprzez – po pierwsze, określenie przyczyn występowania nierówności między płciami, po drugie, wypracowanie sposobów zapobiegania powstawaniu nierówności i, po trzecie, stworzenie metod likwidacji już istniejących nierówności.⁶⁰² Analizując – pod kątem chronologicznym – całokształt tej polityki przez pryzmat działań podejmowanych przez ONZ i EU, można dostrzec dwa podejścia, które opierają się na zupełnie innych założeniach. W pierwszym, które pojawiło się już w latach 70. XX wieku, zwracano szczególną uwagę na kobiety jako płć dyskryminowaną i zagrożoną wykluczeniem, głównie w sferze ekonomicznej. W drugim, wypracowanym później, bo na przełomie lat 80. i 90. XX wieku, zaproponowano wyjście poza ekonomię i rynek pracy, a tym samym osadzono problematykę płci w szerokim kontekście społecznym. Punkt ciężkości został przeniesiony z samych kobiet na role pełnione przez kobiety i mężczyzn w społeczeństwie oraz na wzajemne relacje między obiema płciami. Zwrócono uwagę na to, że aby skutecznie zwalczać dyskryminację ze względu na płć we wszystkich dziedzinach życia, należy zidentyfikować potrzeby strategiczne zarówno kobiet, jak i mężczyzn, a nie samych tylko kobiet. Zastąpiono w podejmowanych działaniach dotychczasowe „komponenty kobiece” horyzontalną polityką równości płci.

Nowoczesna polityka równości płci jest ściśle związana ze strategią *gender mainstreaming*, którą najprościej można scharakteryzować w trzech punktach. Po pierwsze, stanowi ona narzędzie realizacji horyzontalnej polityki równości płci, a więc obowiązuje we wszystkich działaniach władz publicznych, oraz wszędzie tam, gdzie wykorzystywane są środki publiczne. *Gender mainstreaming* obejmuje więc wszystkie zagadnienia, na których skupia się polityka państwa, województwa, powiatu czy gminy, a także powinna znaleźć swoje odzwierciedlenie w projektach realizowanych przez instytucje sektora pozarządowego i prywatnego, które korzystają ze środków publicznych. Po drugie, zgodnie z polityką *gender mainstreaming* kwestie równości płci powinny być brane pod uwagę i uwzględniane na wszystkich etapach tworzenia i wdrażania danej polityki branżowej, programu czy projektu. Stanowi ona bowiem gwarancję jakości, poziomu i trwałości wszelkich przedsięwzięć społecznych, ponieważ szeroko uwzględnia zróżnicowanie społeczeństwa. Powinna się ona znaleźć w tzw. głównym nurcie na każdym poziomie po-

⁶⁰¹ J. Stecewicz, *Polityka gospodarcza*, 1998, s. 7.

⁶⁰² A.M. Wróblewska, *Polityka gender mainstreaming w Unii Europejskiej*, [w:] K. Palus (red.), *Płć. Między ciałem, umysłem i społeczeństwem*, Poznań 2011, s. 16.

dejmowania decyzji. Po trzecie, jej celem jest rzeczywiste wyrównanie sytuacji życiowej kobiet i mężczyzn.⁶⁰³

2.2.1. Geneza i ewolucja polityki równości płci

Punkt wyjścia dla polityki równości płci stanowią przepisy prawa, tworzone w latach 50. XX wieku przez Wspólnoty Europejskie (dziś Unię Europejską). Włączenie omówionego już w niniejszym rozdziale art. 119 dotyczącego „równości wynagrodzeń za taką samą pracę” do traktatu podpisanego w Rzymie w 1957 roku wyznaczyło tworzącej się wówczas organizacji równościowy kierunek. Jak zauważyła Johanna Kantola, „równość kobiet i mężczyzn od samego początku stanowiła element integracji europejskiej, choć początkowo przyczyny tego stanu rzeczy miały charakter czysto ekonomiczny; (...) pełna równość kobiet i mężczyzn nie miała większej wagi.”⁶⁰⁴ Nasilenie polityki równościowej z ukierunkowaniem jej na tworzenie wiążących przepisów prawa nastąpiło dopiero w latach 70. XX wieku i było poniekąd spowodowane sprzyjającym kontekstem międzynarodowym (np. ONZ ogłosiła lata 1976–1985 Dekadą Kobiet). W latach 80. XX wieku natomiast podejmowane w Europie decyzje i działania równościowe straciły na sile i „zostały rozwodnione w procesie legislacyjnym. Niektóre z nich przyjęły słabszą postać rekomendacji lub komunikatów.”⁶⁰⁵

W traktatach rzymskich, czyli dwóch międzynarodowych umowach, na mocy których ustanowiono Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (EWEA) znalazł się tylko jeden przepis bezpośrednio odnoszący się do polityki społecznej i wiążący dla państw-stron: art. 119 Traktatu o EWG. Potrzeba jego wpisania do tegoż dokumentu podyktowana była rzeczywistymi różnicami w wynagrodzeniach, dającymi się zaobserwować wówczas w państwach europejskich. Na przykład w Holandii luka płacowa wynosiła ok. 40%, w Niemczech kobiety zarabiały średnio 63% tego, co mężczyźni.⁶⁰⁶ Równość płac promowała MOP, która miała tę zasadę („równej płacy za równą pracę”⁶⁰⁷) wpisaną we wstępie do swojej konstytucji uchwalonej zaraz po wojnie – w 1919 roku.⁶⁰⁸ Ponadto oprócz Francji, która zasadę równości miała wpisaną do konstytucji, inne państwa-strony traktatu nie były zainteresowane wprowadzaniem nowych przepisów. Na przykład Holendrzy bardzo protestowali przeciw równości płac, ponieważ była nie do pogodzenia z ich polityką, zgodnie z którą wszyscy pracujący mężczyźni (niezależnie od stanu cywilnego) otrzymywali tzw. płacę rodzinną. Poza tym kobiety pracujące w branżach takich jak edukacja, służba cywilna czy ochrona zdrowia były zwalniane z momentem wyjścia za mąż. Inaczej przepisy zinterpretowali Niemcy, którzy

⁶⁰³ *Polityka równości płci. Polska 2007. Raport...*, s. 10.

⁶⁰⁴ J. Kantola, *Polityka równości płci w Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 39.

⁶⁰⁵ Ibidem.

⁶⁰⁶ Ibidem, s. 40.

⁶⁰⁷ Konstytucja Międzynarodowej Organizacji Pracy. Źródło: http://www.mop.pl/html/miedzynarodowe_standardy/konstytucja_mop.html, dostęp: 4.04.2014 r.

⁶⁰⁸ A. van der Vleuten, *The Price of Gender Equality. Member States and Governance in the European Union*, Aldershot 2007, s. 35.

zaczęli stopniowo wprowadzać segregację rynku pracy, proponując kobietom prace „łżejsze”, czyli automatycznie gorzej płatne. Mimo że kobiety miały prawo do takich samych wynagrodzeń jak mężczyźni, to ich pracę uznawano za mniej wartościową i dlatego gorzej ją opłacano.⁶⁰⁹ Początkowo żaden z rządów państw, które utworzyły EWG, nie podjął działań mających prowadzić do implementacji art. 119 do krajowego porządku prawnego. Najbardziej oporna była Holandia. Nadzorem wdrażania przepisów równościowych w poszczególnych krajach Wspólnot zajęła się Dyrekcja Generalna V ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego Komisji Europejskiej, a przeprowadzane przez nią coraz aktualniejsze badania wciąż potwierdzały, że na rynkach pracy kobiety są grupą dyskryminowaną.⁶¹⁰ Mimo że ostateczny termin implementacji miał z końcem 1964 roku, żadnego z państw nie pociągnięto do odpowiedzialności przed ETS.

Za punkt zwrotny w historii tworzenia polityki równości płci uważa się wystąpienie prawniczki Elanie Vogel-Polsky do ETS w dwóch sprawach dotyczących stewardessy Gabrielle Defrenne, która oskarżyła, najpierw państwo belgijskie (w 1970 roku), a potem linie lotnicze Sabena o dyskryminację. Chodziło o to, że kobieta z dniem ukończenia 40. roku życia została zwolniona z pracy, podczas gdy jej koledzy – mężczyźni na tym samym stanowisku mieli prawo pracować do osiągnięcia wieku 55 lat. Vogel-Polsky odwołała się do art. 119 traktatu, twierdząc, iż obowiązujące wówczas w Belgii zasady regulujące kwestie zabezpieczenia społecznego są sprzeczne z prawem traktatowym i stanowią źródło dyskryminacji. Mimo że pierwsza sprawa została przegrana, miała ona daleko idące konsekwencje, m.in. uświadomiła państwom członkowskim, że prawo europejskie należy stosować bezpośrednio – nawet jeśli w danym kraju nie zostało ono wdrożone do krajowego porządku prawnego.⁶¹¹ W 1976 roku zapadł wyrok w drugiej sprawie (tzw. Defrenne 2), prowadzonej przez tę samą prawniczkę. Tym razem ETS przyznał rację stewardessie.⁶¹² To wydarzenie stało się przyczyną znacznego zintensyfikowania w latach 70. XX wieku polityki równościowej.

W okresie 1975–1978 przyjęto trzy wspomniane już w niniejszym rozdziale dyrektywy⁶¹³, które zdeterminowały późniejsze działania Wspólnoty, podejmowane w obszarze polityki równościowej. Dodatkowo także kontekst międzynarodowy sprzyjał w tamtym

⁶⁰⁹ J. Kantola, *Polityka równości płci...*, s. 41.

⁶¹⁰ Ibidem, s. 42.

⁶¹¹ Ibidem, s. 43–44.

⁶¹² Orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, Sprawa 43/75 z 8 kwietnia 1976 roku, Gabrielle Defrenne v. Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena. Źródło: http://curia.europa.eu/arrets/TRA-DOC-PL-ARRET-C-0043-1975-200406991-05_01.html#Footnote*, dostęp: 3.04.2014 r.

⁶¹³ (1) Dyrektywa Rady 75/117/EWG z dnia 10 lutego 1975 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstwa państw członkowskich dotyczących stosowania zasady równości wynagrodzeń dla mężczyzn i kobiet, która uzupełniała art. 119, wprowadzając wymóg równości wynagrodzeń „za pracę o równej wartości”. (2) Dyrektywa Rady 76/207/EWG z dnia 9 lutego 1976 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy, która rozszerzała zakres art. 119 (późniejszego art. 141), ustanawiając zasadę równego traktowania w zakresie dostępu do zatrudnienia oraz stwarzając możliwość stosowania działań pozytywnych. (3) Dyrektywa Rady 79/7/EWG z dnia 19 grudnia 1978 r. w sprawie stopniowego wprowadzania w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, która stopniowo wprowadza w życie zasadę równego traktowania w ustawowych systemach zabezpieczenia społecznego. Źródło: Komunikat dla Posłów (03), *Prawa kobiet i równość płci: podstawowe informacje*, Komisja Praw Kobiet i Równouprawnienia Parlamentu Europejskiego.

czasie inicjatywom równościowym. W 1972 roku Zgromadzenie Ogólne ONZ, na mocy rezolucji 3010 (XXVII), proklamowało rok 1975 Międzynarodowym Rokiem Kobiet. Z tej okazji w czerwcu w Meksyku odbyła się Pierwsza Światowa Konferencja w Sprawie Kobiet. Ponadto kolejna dekada (1976–1985) ogłoszona została przez ONZ „Dekadą Kobiet”.

Lata 80. XX były trudnym okresem z punktu widzenia dalszego rozszerzania zasięgu polityki równości płci. Przyjęto tylko dwie nowe dyrektywy⁶¹⁴ wspomniane już w niniejszym rozdziale, które w zasadzie miały znaczenie symboliczne. Wiele ciekawych projektów zostało odrzuconych lub zamienionych w tzw. „miękkie prawo”⁶¹⁵. Ponadto wraz z wejściem w życie Jednolitego Aktu Europejskiego w 1987 roku zmienił się system głosowania w Radzie. Odtąd dla podjęcia decyzji w sprawach społecznych – czyli też tych związanych z równością płci – wystarczyła zwykła większość głosów, a w odniesieniu do obszarów takich jak wspólny rynek czy bezpieczeństwo i higiena pracy zastąpiono wymóg jednomyślności – większością kwalifikowaną. W ten sposób wyeliminowano możliwość wetowania nowych przepisów przez pojedyncze kraje. Warto dodać, że w tym okresie obowiązywały dwa ramowe programy działań (na lata 1982–1986 i 1986–1990), których zapisy odzwierciedlały ówczesne priorytety w obszarze równości płci.⁶¹⁶ W tym samym czasie rozwijała się i zwiększała obszar swojego oddziaływania wspólnota organizacji, których celem było aktywne kształtowanie polityki równości płci, m.in. w 1983 roku powstała Europejska Sieć Kobiet (ang. *European Network of Women*). Organizacja ta działała oddolnie, angażując się w ogólnoeuropejski lobbing na rzecz kobiet. Dzięki tego typu naciskom zarówno Komisja, jak i Parlament Europejski utworzyły struktury instytucjonalne odpowiedzialne za kwestie kobiece: Komitet Doradczy ds. Równości Szans (Komisja) i Komisję Praw Kobiet (Parlament).⁶¹⁷ Jednak zdaniem Johanny Kantoli „najistotniejszym procesem omawianego okresu była implementacja dyrektyw przyjętych w latach 70. XX wieku w państwach członkowskich.”⁶¹⁸ Było to wynikiem surowych reakcji Komisji Europejskiej na zaistniałe zaniedbania. Państwa podjęły więc prace legislacyjne, ale żaden z krajów nie wdrożył przepisów poprawnie. Przeciw tym, które się nie dostosowały (np. Francja, Niemcy), zostały wniesione sprawy do ETS. „Orzeczenia ETS (...) pogłębiły dyrektywy równościowe i wzmocniły ich treść oraz oddziaływanie.”⁶¹⁹

⁶¹⁴ (1) Dyrektywa Rady 86/378/EWG z dnia 24 lipca 1986 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w systemach zabezpieczenia społecznego pracowników (zmieniona dyrektywą 96/97/WE z dnia 20 grudnia 1996 r.), która wprowadza w życie zasadę równego traktowania w systemach zabezpieczenia społecznego pracowników. (2) Dyrektywa Rady 86/613/EWG z dnia 11 grudnia 1986 r. w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn pracujących na własny rachunek, w tym w rolnictwie, oraz w sprawie ochrony kobiet pracujących na własny rachunek w okresie ciąży i macierzyństwa. Źródło: Komunikat dla Posłów (03), *Prawa kobiet i równość płci: podstawowe informacje*, Komisja Praw Kobiet i Równouprawnienia Parlamentu Europejskiego.

⁶¹⁵ Wskazówki, rekomendacje, ogłoszenia, plany działań – niemające charakteru wiążącego dla poszczególnych państw. Źródło: <http://ms.gov.pl/pl/prawa-czlowieka/miekkie-prawo-miedzynarodowe/>, dostęp: 1.04.2014 r.

⁶¹⁶ J. Kantola, *Polityka równości płci...*, s. 53.

⁶¹⁷ Ibidem, s. 54.

⁶¹⁸ Ibidem, s. 55.

⁶¹⁹ Ibidem, s. 57.

Pod koniec lat 80. XX wieku podjęto starania nowego typu. Zwrócono uwagę na potrzebę zagwarantowania równości faktycznej, a nie tylko formalnej. Próbą rozwiązania tej kwestii stały się tzw. działania pozytywne (wyrównawcze), które miały na celu zlikwidowanie gorszej pozycji wyjściowej konkretnych grup dyskryminowanych. Stosowanie środków tego typu oznaczało w praktyce faworyzowanie danej grupy, czyli ułatwianie jej członkom – w tym przypadku kobietom – rywalizacji z mężczyznami, oczywiście przy zastosowaniu szczególnej ostrożności i proporcjonalności konkretnych działań w stosunku do pożądaných rezultatów. Wprowadzenie działań pozytywnych było konieczne w sytuacji ścisłego przestrzegania zasady równości, które niejednokrotnie prowadziło do jeszcze większej marginalizacji osób płci żeńskiej w wielu obszarach życia, ale przede wszystkim na rynku pracy.⁶²⁰

Pierwszym przepisem prawodawstwa unijnego w dziedzinie działań pozytywnych dotyczących równości płci był art. 2 ust. 4 Dyrektywy Rady z dnia 9 lutego 1976 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy (76/207/EWG)⁶²¹, który głosił, że: „niniejsza dyrektywa nie narusza środków mających na celu promowanie równości szans dla kobiet i mężczyzn, w szczególności poprzez usuwanie istniejących nierówności, które wpływają na szanse kobiet w dziedzinach, określonych w art. 1 ust. 1”. Ewa Łętowska tak scharakteryzowała przedmiotową dyrektywę: „Pierwszy z jej członów („równe traktowanie”) odnosi się do metod oddziaływania na sytuację dyskryminowanej płci, przy czym nie chodzi tu o oddziaływanie ochronne w tradycyjnym ujęciu (jak np. zakaz nocnej pracy dla kobiet z konwencji 89 MOP), wynikające z przeświadczenia, iż kobieta jako pracownik jest „z natury rzeczy” istotą słabszą i wymagającą odmiennego traktowania.”⁶²² Warto jeszcze dodać za Ireną Borutą, iż wynikający z dyrektywy 76/207 nakaz równego traktowania jest przepisem proceduralnym o charakterze formalnym. Owa regulacja nakazuje bowiem jednakowe traktowanie kobiet i mężczyzn, ale w rzeczywistości promuje kobiety, tak bowiem działa nakaz, o którym tu mowa, w warunkach niejednakowego uczestnictwa osób różnych płci, np. w pracy.⁶²³

Działania pozytywne zostały włączone do *Traktatu ustanawiającego Wspólnoty Europejskie* (TWE) w art. 141, ust. 4, najpierw w ramach *Porozumienia w sprawie Polityki Społecznej* z Maastricht, a następnie w ramach zmodyfikowanego *traktatu amsterdamskiego*: „W celu zapewnienia pełnej równości między mężczyznami i kobietami w życiu zawodowym zasada równości traktowania nie stanowi przeszkody dla Państwa Członkowskiego w utrzymaniu lub przyjmowaniu środków przewidujących specyficzne korzyści, zmierza-

⁶²⁰ Więcej na temat działań pozytywnych: *Równouprawnienie w praktyce. Jaką rolę pełnią działania pozytywne?*, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg 2007.

⁶²¹ Dyrektywa Rady z dnia 9 lutego 1976 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy (76/207/EWG). Źródło: <http://ec.europa.eu/enlargement/ccvista/pl/31976l0207-pl.doc>, dostęp: 1.04.2014 r.

⁶²² E. Łętowska, *Równe traktowanie a granice dopuszczalności programów wyrównawczych. Komentarz do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, [w:] *Równość praw kobiet i mężczyzn. Ustawodawstwo Unii Europejskiej i Rady Europy. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Teksty i komentarze*, Warszawa 2001, s. 185.

⁶²³ I. Boruta, *Równość kobiet i mężczyzn w pracy...*, s. 88–89.

jące do ułatwienia wykonywania działalności zawodowej przez osoby płci niedostatecznie reprezentowanej bądź zapobiegania niekorzystnym sytuacjom w karierze zawodowej i ich kompensowania.”⁶²⁴ Następnie zmodyfikowana dyrektywa w sprawie równego traktowania kobiet i mężczyzn z 23 września 2002 roku (dyrektywa 2002/73/WE) ostatecznie dostosowała przepis dotyczący dyskryminacji pozytywnej do Traktatu ustanawiającego Wspólnoty Europejskie.⁶²⁵

Wdrażanie przepisów dotyczących działań pozytywnych przysporzyło państwom członkowskim wielu trudności. Przykładem może być orzeczenie ETS z 1995 roku w sprawie Eckharda Kalanke.⁶²⁶ Chodziło o to, że pan Kalanke oraz pani Glissmann ubiegali się o to samo stanowisko menedżera sekcji w Bremen Parks. Oboje kandydatów miało jednakowe kwalifikacje. Stosownie do niemieckich przepisów pierwszeństwo powinno być dane osobie płci żeńskiej, jeżeli na jedno stanowisko jest dwoje lub więcej kandydatów obojga płci o tych samych kwalifikacjach, w tych sektorach, gdzie kobiety są mniej licznie reprezentowane. Pan Kalanke wszczął jednak postępowanie, twierdząc, że jest lepiej wykwalifikowany niż pani Glissmann, a ponadto – jego zdaniem – taki system rekrutacji jest niezgodny z konstytucją landu Brema oraz niemiecką ustawą zasadniczą.⁶²⁷ ETS orzekł, że przepisy dyrektywy nie są do pogodzenia z lokalnym ustawodawstwem w Niemczech. Orzeczenie zawężyło więc zakres dyrektywy i poważnie zaszkodziło publicznemu wizerunkowi działań pozytywnych – ku wielkiemu niezadowoleniu działaczek feministycznych.⁶²⁸

Inną, ale równie ważną z punktu widzenia problemu wyznaczania granic działań pozytywnych była tzw. sprawa Marshalla⁶²⁹. Pan Helmut Marshall pracował jako nauczyciel mianowany na terenie landu Nadrenia Północna-Westfalia. W dniu 8 lutego 1994 r. zwrócił się do swoich przełożonych o awans. Władze okręgowe powiadomiły go jednak, że planują zatrudnić na tym stanowisku osobę płci żeńskiej. Pan Marshall złożył zażalenie, jednak nie zostało ono uwzględnione. Było to związane z obowiązującymi wówczas przepisami ustawy o służbie cywilnej, która wskazywała: „Gdy w jednostce administracji publicznej odpowiedzialnej za awans zawodowy mniej kobiet niż mężczyzn pracuje na wysokich stanowiskach, kobiety powinny mieć pierwszeństwo w awansie, gdy kompetencje kandydatów, ich przygotowanie zawodowe i inne cechy predestynujące do wykonywania danej pracy są równe, chyba że na korzyść kandydata (mężczyzny) przemawiają jakieś specyficzne, indywidualne okoliczności.”⁶³⁰ ETS w swoim orzeczeniu uznał, że mężczyźni są zatrudniani częściej niż

⁶²⁴ Traktat amsterdamski. Źródło: http://polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/prawo/traktaty/Traktat_amsterdamski.pdf, art. 141 ust. 4, dostęp: 5.04.2014 r.

⁶²⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/73/WE z dnia 23 września 2002 r. zmieniająca dyrektywę Rady 76/207/EWG w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy. Źródło: http://kulturaonline.pl/upload/minisites/ojcowski/DPEiR_2002_73_WE_2.pdf, dostęp: 5.04.2014 r.

⁶²⁶ Sprawa nr C-450/93 z dnia 17 października 1995 r. EKHard KALANKE v. WOLNE HANZEATYCKIE MIASTO BREMA [ECR, 1995, I-3051].

⁶²⁷ *Prawo pracy. Cz. 1, Opracowanie analityczne*, M. Matey-Tyrowicz (red.), Warszawa 1998, s. 157.

⁶²⁸ J. Sozański, *Prawa człowieka w Unii Europejskiej...*, s. 96.

⁶²⁹ Sprawa C-409/95 z dnia 11 listopada 1997 r. HELLMUT MARSHALL V. LAND NORDRHEIN-WESTFALEN [ECR, 1997, I - 6363].

⁶³⁰ *Równość praw kobiet i mężczyzn. Ustawodawstwo Unii Europejskiej i Rady Europy. Orzecznictwo Europej-*

kobiety o takich samych kwalifikacjach, dlatego też w celu zapewnienia równowagi konieczne jest utrzymanie w mocy przepisów zakładających tworzenie preferencyjnych warunków dla kobiet. Sędziowie zwrócili uwagę na „pewne przesady i stereotypy dotyczące roli i zdolności kobiet w życiu zawodowym”⁶³¹ W decyzji wzięto pod uwagę także nierówności strukturalne, czyli nie tylko fakt, iż kobiety zazwyczaj więcej czasu poświęcają obowiązkom domowym i opiece nad członkami rodziny, ale także inne (niekoniecznie uzasadnione) przekonania pracodawców co do kompetencji i możliwości kobiet.

Omawiane orzeczenia ETS wywarły ogromny wpływ na kształtowanie się unijnej polityki równościowej. Pierwsze z nich, w sprawie Kalanke, dowiodło, jak bardzo konieczne są wiążące dla państw członkowskich prawne instrumenty równościowe. Tylko jednoznaczne przepisy tzw. twardego prawa są bowiem w stanie przezwyciężyć głęboko zakorzenione stereotypy. Druga sprawa, Marshalla, zapoczątkowała szeroką dyskusję ekspercką na temat możliwości (gdy zachodzi taka konieczność) preferencyjnego traktowania członków grup tradycyjnie dyskryminowanych. Nowe przepisy, które znalazły się w *traktacie amsterdamskim* (art. 141) były rozwinięciem wcześniejszych postanowień (art. 119 traktatu rzymskiego o EWG) i ujmowały zasadę równego traktowania w sposób bardziej kompleksowy, umożliwiając jednocześnie podejmowanie koniecznych działań wyrównawczych: „Przez wzgląd na potrzebę zapewnienia w praktyce pełnej równości kobiet i mężczyzn w życiu zawodowym zasada równego traktowania nie wyklucza utrzymywania lub wprowadzania przez państwa członkowskie rozwiązań i środków prawnych przewidujących specjalne prerogatywy dla nieproporcjonalnie nisko reprezentowanej płci w celu ułatwienia jej przedstawicielom wykonywania pracy zawodowej lub w celu zapobieżenia albo zrekompensowania utrudnień w przebiegu kariery zawodowej.”⁶³²

Europejska polityka równości płci miała okresy dynamicznego rozwoju, ale też stagnacji czy nawet recesji, czego dowodzą fakty przedstawione powyżej. Jednak należy podkreślić, że to właśnie UE, jako organizacja międzynarodowa mająca w sposób bezpośredni największy wpływ na życie wielu milionów obywateli krajów europejskich, przyczyniła się do zinstytucjonalizowania i znacznego zdynamizowania działań równościowych. Stało się to za przyczyną tzw. twardego prawa, którego instrumenty wywarły na rządy niebagatelny wpływ, zmuszając je do implementacji konkretnych przepisów równościowych do krajowych porządków prawnych. Jak już wspomniano, motywy, którymi kierowali się europejscy decydenci, kreując politykę równości płci, miały charakter raczej gospodarczy niż społeczno-polityczny. Poprzez promowanie oraz wdrażanie zasady równości państwa członkowskie miały zmniejszyć bezrobocie, zminimalizować segregację zatrudnienia, zapewnić sprawiedliwy udział obywateli w procesach decyzyjnych oraz wyrównać poziomy

skiego Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Teksty i komentarze, Warszawa 2001, s. 129.

⁶³¹ Orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, Sprawa C-409/95 z dnia 11 listopada 1997 r. HELLMUT MARSHALL V. LAND NORDRHEIN-WESTFALEN [ECR, 1997, I - 6363]. Źródło: http://curia.europa.eu/arrets/TRA-DOC-PL-ARRET-C-0409-1995-200405720-05_00.html, dostęp: 6.04.2014 r.

⁶³² Traktat amsterdamski. Źródło: http://polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/prawo/traktaty/traktat_amsterdamski.pdf, dostęp: 3.04.2014 r.

wynagrodzeń, co miało wpłynąć pozytywnie na ich własną gospodarką i co za tym idzie – na funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Należy jednak pamiętać, że procesy gospodarcze i życie społeczne tworzą układ zależności, w którym każdy z członów oddziałuje na inne w sposób niezmiernie silny.

2.2.2. *Gender mainstreaming* jako kluczowa strategia równościowa⁶³³

Gender mainstreaming oznacza strategię uwzględniania społecznego i kulturowego wymiaru płci we wszystkich dziedzinach życia i działania zarówno w sferze politycznej, społecznej, jak i gospodarczej. Postuluje włączanie problematyki równości płci do wszystkich typów działań – na każdym etapie ich planowania, wdrażania, monitorowania i ewaluacji. To promowanie różnorodności ludzi ma na celu bardziej sprawiedliwy i demokratyczny podział przywilejów i obowiązków między kobiety i mężczyzn. Chodzi więc o trwałe zmiany, zachodzące nie tylko w obrębie prawa, ale przede wszystkim w świadomości i praktyce społecznej.

Gender mainstreaming to w praktyce odejście od wcześniejszych koncepcji nakierowanych na pomoc kobietom w stronę horyzontalnej polityki uwzględniającej zarówno kobiety, jak i mężczyzn: ich wzajemne relacje i podział obowiązków. Jest bowiem oczywiste, że z promowaniem większego udziału kobiet w rynku pracy musi bezpośrednio wiązać się większy udział mężczyzn w wykonywaniu obowiązków domowych. W przeciwnym razie kobiety chcące pójść ścieżką kariery zawodowej, a mające dzieci, będą musiały wykonywać pracę na tzw. „dwóch etatach”⁶³⁴ (w domu i w pracy). Tak więc potrzeba rozłożenia akcentów na nowo, bardziej racjonalnie i sprawiedliwie, pojawia się u źródła strategii *gender mainstreaming*.

Próba jednoznacznego określenia, jak należy rozumieć i przede wszystkim realizować *gender mainstreaming* jest niezwykle kłopotliwa, jako że pojęcie to nie oznacza klasycznego narzędzia wyrównywania szans kobiet i mężczyzn, lecz jest wielopłaszczyznowym i horyzontalnym podejściem do kwestii równości płci.⁶³⁵ Aldona Wiktorska-Święcka stwierdziła, że „głównym założeniem *gender mainstreaming* jest określenie przyczyn występowania nierówności, znalezienie sposobów przeciwdziałania jej, a w rezultacie zapewnienie równego statusu kobiet i mężczyzn.”⁶³⁶ Według autorki istotą koncepcji jest zniesienie ograniczeń tradycyjnej polityki równości płci i uczynienie tego tematu integralną częścią wszystkich podejmowanych decyzji.

Należy pamiętać, że *gender mainstreaming* nie zastępuje scharakteryzowanych już w niniejszym rozdziale działań pozytywnych (inaczej wyrównawczych), czyli takich, których celem jest zapewnienie specjalnych warunków wyjściowych dla konkretnej grupy dyskryminowanej w celu zrekompensowania jej członkom pewnych utrudnień w dostę-

⁶³³ Więcej: Ł. Wawrowski, *Polityka równych szans...*, s. 304-340.

⁶³⁴ Ibidem, s. 172.

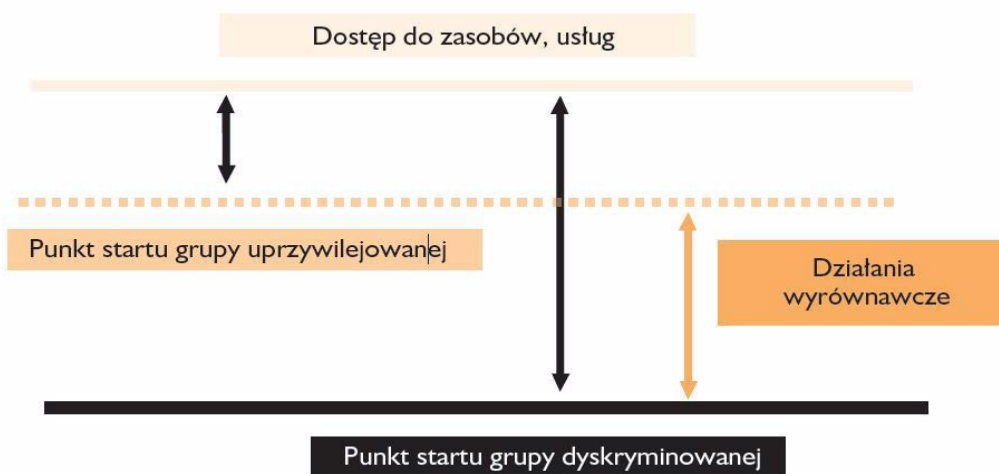
⁶³⁵ A. Wiktorska-Święcka, *Europejska polityka równości płci a równość szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy na przykładzie Polski*, [w:] W. Bokajło, A. Pacześniak (red.), *Równość w Unii Europejskiej...*, s. 333.

⁶³⁶ Ibidem, s. 334.

pie do danych dóbr. Podstawą prawną tego typu działań jest art. 141 § 4 *traktatu amsterdamskiego*. Działania pozytywne i strategia *gender mainstreaming* uzupełniają się, tworząc wspólnie podwójne podejście do kwestii osiągania pełnej równości płci. Rysunek nr 1 prezentuje dwa filary działań na rzecz równości, w tym: działania w ramach strategii *gender mainstreaming* oraz działania wyrównawcze.

Rysunek 1. Dwa filary działań na rzecz równości: działania w ramach strategii *gender mainstreaming* i działania wyrównawcze

Mechanizm wyrównywania szans



Źródło: A. Sznajder, M. Borowska, M. Branka, *EFS jako narzędzie wyrównywania szans*, [w:] M. Borowska, M. Branka (red.), *Równość szans kobiet i mężczyzn a rynek pracy. Poradnik dla instytucji rynku pracy*, Warszawa 2010, s. 104.

2.2.2.1. Definicje strategii *gender mainstreaming*

Istnieje bardzo wiele ujęć definicyjnych strategii *gender mainstreaming*. Jest to strategia horyzontalna, obejmująca nie tylko narzędzia wykorzystywane w celu zwalczania dyskryminacji, zapewniania równych szans czy też tzw. działania pozytywne. *Gender mainstreaming* nie skupia się bowiem na „kwestiach kobiecych”, wręcz przeciwnie – walczy z tego typu kategoryzacją życia społecznego, politycznego i gospodarczego, promując równość płci i kładąc na wszelkie działania podwójny akcent, związany z koniecznością uwzględniania zarówno kobiet, jak i mężczyzn. Można uznać więc, że „*Gender mainstreaming* to strategia oraz kompleksowe narzędzie, którego celem jest osiągnięcie rzeczywistej równości kobiet i mężczyzn.”⁶³⁷

Według definicji zaproponowanej przez ONZ *gender mainstreaming* to „proces oceny wpływu na sytuację kobiet i mężczyzn wszelkich planowanych działań, w tym ustawodaw-

⁶³⁷ N. Sarata, *Gender mainstreaming...*, s. 85.

stwa, polityki lub programów, we wszystkich dziedzinach i na wszystkich poziomach. Jest to strategia, zgodnie z którą problemy i doświadczenia kobiet i mężczyzn stają się integralnym elementem planowania, wdrażania, monitorowania i ewaluacji wszelkiej polityki i programów we wszystkich sferach życia politycznego, ekonomicznego i społecznego, tak aby kobiety i mężczyźni odnosili równe korzyści, a nierówność się nie utrwałała.”⁶³⁸ Definicja sformułowana przez RE wskazuje, że mamy tu do czynienia z „(re)organizacją, doskonaleniem, rozwojem i ocenianiem procesów politycznych, tak aby podmioty zazwyczaj uczestniczące w jej [polityki] tworzeniu włączały perspektywę równości płci w każdy jej rodzaj, na wszystkich szczeblach i etapach.”⁶³⁹ Jeszcze inna definicja podaje, że jest to „diagnozowanie poprzez badania wszystkich aspektów aktualnej sytuacji społecznej – oddzielne w odniesieniu do kobiet i mężczyzn, sprawiedliwe dzielenie zasobów tak, aby w równym stopniu korzystali z nich przedstawiciele każdej płci, planowanie oraz dokonywanie symulacyjnych ocen bliższych i dalszych skutków wszelkich polityk i działań społecznych oddzielnie dla kobiet i mężczyzn, a w tym też polityk w zakresie stanowienia i stosowania prawa.”⁶⁴⁰ Równie szeroko ujęła *gender mainstreaming* Theresa Rees, jako „promowanie równości płci dzięki systemowemu wcielaniu tej idei we wszystkie struktury, polityki, procesy i procedury, w kultury organizacyjne, w sposoby myślenia i działania.”⁶⁴¹

Tak więc *gender mainstreaming* to zaplanowany system długofalowych działań na rzecz równości płci we wszystkich obszarach życia społecznego, na wszystkich poziomach decyzyjnych, uwzględniający strategiczne cele, działania, harmonogram, środki oraz podmioty odpowiedzialne za realizację wyznaczonych celów, a także sposoby sprawdzania poziomu ich osiągnięcia. Na poziomie krajowym obszary interwencji w ramach polityki równości płci określa najczęściej rządowy program, stanowiący element szerszego planu na rzecz równego traktowania grup mniejszościowych lub będący osobnym dokumentem, wyróżniającym równość płci jako szczególnie cenną zasadę demokratycznego państwa.

2.2.2.2. Geneza i kształtowanie się strategii *gender mainstreaming*

Choć wydawałoby się, że strategia *gender mainstreaming* to nowe podejście do polityki równości płci, to w rzeczywistości jej historia sięga lat 80. XX wieku, a dokładnie roku 1984 i zapoczątkowanej wówczas szerokiej dyskusji toczącej się wokół problematyki płci i jej wpływu na życie społeczno-gospodarcze kobiet i mężczyzn. Jedynie w krajach skandynawskich można było z podobną koncepcją spotkać się już wcześniej (tzw. „zasada przenikającej równości”⁶⁴²).

Koncepcja *gender mainstreaming* po raz pierwszy pojawiła się w dokumentach międzynarodowych opracowanych podczas Trzeciej Światowej Konferencji ONZ w Sprawie Ko-

⁶³⁸ A. Neimanis, *Polityka równości płci. Podręcznik*, Warszawa 2006, s. 7.

⁶³⁹ *Gender mainstreaming: conceptual framework, methodology and presentation of good practices*, EG-S-MS (98) 2 rev., *Final Report of Activities of the Group of Specialists on Mainstreaming*, Strasburg, 1998, [za:] *Polityka równości płci. Przewodnik Inicjatywy wspólnotowej EQUAL*, Warszawa 2005, s. 13.

⁶⁴⁰ E. Zielińska, *Lekcje równouprawnienia, Prawne gwarancje równości kobiet i mężczyzn*, Zeszyt Pełnomocnika nr 7, Sekretariat Pełnomocnika Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn, 3/2004, Warszawa 2004.

⁶⁴¹ J. Kantola, *Polityka równości płci...*, s. 139.

⁶⁴² *Ibidem*, s. 141.

biet w Nairobi w 1985 r., jednak punktem wyjścia dla polityki równości płci była dopiero Czwarta Światowa Konferencja ONZ w Sprawie Kobiet zorganizowana w Pekinie w 1995 r. W dokumencie końcowym tejże konferencji, tzw. Pekińskiej Platformie Działania, sprecyzowano dwanaście kluczowych dla walki z dyskryminacją obszarów. Zaproponowano także konkretne działania dla rządów państw, instytucji międzynarodowych, organizacji pozarządowych i sektora prywatnego, których podjęcie mogłoby mieć znaczący wpływ na skuteczne i trwałe zwalczanie dyskryminacji wobec kobiet w różnych obszarach życia. O to, aby wpisać do Pekińskiej Platformy Działania strategię *gender mainstreaming*, zabiegała mocno UE, chcąc uzyskać legitymizację swoich przyszłych działań w tym zakresie.

Początkowo strategia była włączana w politykę unijną wyłącznie za pomocą instrumentów tzw. prawa miękkiego. 21 lutego 1996 r. Komisja Europejska opublikowała komunikat Włączanie równości szans kobiet i mężczyzn do wszystkich strategii i działań politycznych Wspólnot⁶⁴³, wyjaśniający nowe podejście – *gender mainstreaming*. Zdefiniowano tam nową strategię, odnosząc się przede wszystkim do postanowień Platformy Pekińskiej.⁶⁴⁴ W tym samym roku, 2 grudnia, po raz pierwszy opublikowano także Raport roczny na temat równych szans kobiet i mężczyzn w Unii Europejskiej⁶⁴⁵, który zawierał szczegółowe informacje na temat realizacji założeń Platformy Pekińskiej w krajach członkowskich UE. Dopiero jednak w 1998 r. przyjęto pierwszy wiążący przepis w tym zakresie, a stało się to za sprawą Regulacji w sprawie działań z zakresu *gender mainstreaming* w obszarze współpracy rozwojowej, obowiązującej w latach 1998–2003.⁶⁴⁶ Niezwykle ważna dla strategii na rzecz równości płci jest koncepcja rozwoju ludzkiego, którego definicja pierwszy raz pojawia się w 1990 r. w dokumencie *Human Development Report* Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju. Rozwój zdefiniowany tam został jako proces poszerzania puli wyborów, których ludzie mogą dokonywać. To właśnie w polityce rozwojowej⁶⁴⁷ zastosowano po raz pierwszy zasadę horyzontalnego włączania kwestii płci, jako że według jednego z najwcześniejszych raportów Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju „ubóstwo ma twarz kobiety”⁶⁴⁸.

Jednak poszukiwanie efektywnych rozwiązań, które przyczyniłyby się do wzmocnienia równości kobiet i mężczyzn, trwało wiele lat i było skomplikowanym procesem. Pierwsza strategia Wspólnot Europejskich dotycząca omawianej kwestii nosiła nazwę *Women in Development*⁶⁴⁹ i była wdrażana od lat 70. XX wieku. Akcent kładziono na kobiety jako płć

⁶⁴³ Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 21 lutego 1996 r., *Włączenie równości szans kobiet i mężczyzn do wszystkich strategii i działań politycznych Wspólnoty*, COM/96/0067. Źródło: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51996DC0067&from=PL>, dostęp: 10.05.2014 r.

⁶⁴⁴ A. Paczeński, *Kobiety w Parlamencie Europejskim...*, s. 77.

⁶⁴⁵ *Raport Roczny na temat równych szans kobiet i mężczyzn w Unii Europejskiej*, 96/694/EC, OJ EC L 319. Źródło: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996H0694:EN:HTML>, dostęp: 10.05.2014 r.

⁶⁴⁶ J. Kantola, *Polityka równości płci...*, s. 142.

⁶⁴⁷ Więcej na temat polityki rozwoju: S.M. Rai, *Gender i rozwój: perspektywy teoretyczne*, [w:] N. Visvanathan, L. Duggan, N. Wiegiersma, L. Nisonof (red.), *Kobiety, gender i globalny rozwój. Wybór tekstów*, Warszawa 2012, s. 48–58.

⁶⁴⁸ http://www.ekologiasztuka.pl/pdf/feminizacja_ubostwa_draft.pdf, dostęp: 7.04.2012 r.

⁶⁴⁹ Więcej: N. Sarata, *Strategie wyrównywania szans*, [w:] M. Borowska, M. Branka (red.), *Równość szans kobiet i mężczyzn a rynek pracy. Poradnik dla instytucji rynku pracy*, Warszawa 2010, s. 65–83; R. Chege, *Gender*

dyskryminowaną i zagrożoną wykluczeniem, głównie w sferze ekonomicznej i zawodowej. Była to pierwsza koncepcja, która wskazywała na niewidoczność kobiet w głównym nurcie politycznym. Stąd też pojawił się w jej ramach charakterystyczny postulat podjęcia działań na rzecz rozpoznania sytuacji kobiet jako odrębnej grupy. Uznano bowiem, że kobiety powinny na równi z mężczyznami uczestniczyć w zatrudnieniu i dostępie do ważnych zasobów. Jednym z kluczowych działań, wiążących się z tą strategią, były badania warunków życia kobiet oraz analiza ich położenia w odniesieniu do różnych sektorów gospodarki, co objawiało się szczególnie poprzez gromadzenie rozmaitych danych ilościowych dotyczących uczestnictwa kobiet w zatrudnieniu. Miało to uwidocznienie ich prawdziwą sytuację. Potrzeby, na które odpowiadały działania realizowane w ramach WID, to tzw. potrzeby praktyczne, czyli takie, które wiążą się z podstawowymi, materialnymi warunkami bytowymi kobiet i mężczyzn. Ich zaspokojenie jest niezbędne do przetrwania i codziennego funkcjonowania i wynika z kontraktu płci przyjętego w danym społeczeństwie. Zabezpieczenie tych potrzeb jest więc ważne, ale utrzymuje dotychczasowy podział obowiązków między płciami.⁶⁵⁰ Podejmowane w ramach koncepcji WID działania sprawiły, że poprawiła się doraźna sytuacja materialna kobiet, ale nie zmienił się ich status, ponieważ nie wzięto pod uwagę szerszego kontekstu społecznego. Koncepcja ta zakładała bowiem, że kobiety są tylko biernymi odbiorczyniami – beneficjentkami działań, które mają polepszyć ich sytuację.⁶⁵¹ Koncepcję krytykowano za to, że adresowana była tylko do kobiet, oraz że nie uwzględniała różnic pozycji i doświadczeń między nimi. Badaczki feministyczne podnosiły argumenty, iż WID proponuje rozwiązanie „dodaj kobiety i wymieszaj” (ang. *add women and stir*)⁶⁵², tj. koncentruje się tylko na kobietach jako „specjalnej grupie”, którą należy dostosować do systemu ekonomicznego bez jego gruntownej zmiany.

W drugiej strategii, wypracowanej na przełomie lat 80. i 90. XX wieku, tzw. *Gender and Development*⁶⁵³, zaproponowano wyjście poza ekonomię i rynek pracy, a tym samym przyczyniono się do wyeksponowania kwestii płci na tle szerokiego kontekstu społecznego. Punkt ciężkości został przeniesiony z samych kobiet na role pełnione przez kobiety i mężczyzn w społeczeństwie oraz na wzajemne relacje między obiema płciami. Zwrócono uwagę na to, że aby skutecznie zwalczać dyskryminację ze względu na płeć we wszystkich dziedzinach życia, należy zidentyfikować potrzeby nie tylko praktyczne, ale przede wszystkim strategiczne zarówno kobiet, jak i mężczyzn. Potrzeby strategiczne to te wynikające z relacji władzy i podporządkowania kobiet w społeczeństwie. O ile potrzeby praktyczne są podstawowe i muszą zostać pilnie zaspokojone, o tyle o zaspoka-

mainstreaming w projektach rozwojowych. Niezbędnik trenerski, Szczawnica – Warszawa 2010, s. 15-20 i 53-54.

⁶⁵⁰ N. Sarata, *Strategie wyrównywania szans*, [w:] M. Borowska, M. Branka (red.), *Równość szans kobiet i mężczyzn a rynek pracy...*, s. 68-69.

⁶⁵¹ R. Chege, *Gender mainstreaming w projektach rozwojowych...*, s. 15-20 i 53-54.

⁶⁵² A. Chhachhi, *Concepts in Feminist Theory: Consensus and Controversy*, [w:] P. Mohammed, C. Shepherd (red.), *Gender in Caribbean Development*, Barbados 1999, [za:] E. Leo-Rhynie, *Women and Development Studies. Moving from the Periphery*, [w:] *Gender Realities. Essays in Caribbean Feminist Thought*, (red.) P. Mohammed, Kingston 2002, [za:] N. Sarata, *Strategie wyrównywania szans*, [w:] M. Borowska, M. Branka (red.), *Równość szans kobiet...*, s. 70.

⁶⁵³ Więcej: ibidem, s. 65-83; R. Chege, *Gender mainstreaming w projektach rozwojowych...*, s. 15-20 i 53-54.

janiu potrzeb strategicznych można mówić w perspektywie długoterminowej. Potrzeby strategiczne wiążą się z niezależnością, władzą i możliwością brania udziału w procesach podejmowania decyzji, a ich zaspokojenie wpływa na systemową zmianę pozycji kobiet w społeczeństwie.⁶⁵⁴ Twórcy strategii GAD zauważyli, że kobiety należy traktować jak aktywne uczestniczki procesów społecznych, włączając je w planowane zmiany. Celem podejmowanych działań stała się transformacja systemu społecznego w taki sposób, by odpowiadał on na potrzeby zarówno mężczyzn, jak i kobiet. Zastąpiono w podejmowanych działaniach dotychczasowe „komponenty kobiece” horyzontalną polityką równości płci i tak pojawiła się właśnie trzecia koncepcja – strategia *gender mainstreaming*.⁶⁵⁵ To dające się zauważyć wzmocnienie polityki równościowej było spowodowane przyjęciem *traktatu amsterdamskiego*, który wszedł w życie w 1999 r. W art. 3 ust. 2 tego dokumentu zobowiązano bowiem wszystkie kraje członkowskie UE do horyzontalnego wspierania równości kobiet i mężczyzn. W związku z tym w kolejnych latach strategia *gender mainstreaming* stała się już obecna w większości tworzonych przez Unię dokumentach, m.in. dyrektywach, planach działań i ramowych strategiach.

Czego dowodzą przedstawione fakty, w przeszłości UE traktowała kwestię równości płci najpierw punktowo – wyróżniając ją jako oddzielną politykę (WID), a następnie horyzontalnie, czyli przekrojowo (GAD). Obecnie obydwie podejścia współistnieją, a strategia *gender mainstreaming* wywodzi się z podejścia *Gender and Development* (GAD) i jest jego udoskonaloną kontynuacją. Omawiane strategie kształtowały się chronologicznie i tak zostały przedstawione, niemniej współcześnie te dwie koncepcje stosowane są równoległe lub komplementarnie wobec siebie. Jak słusznie zauważyła Natalia Sarata, „polityki na rzecz równości płci konstruowane są według różnorodnych wzorów, ponieważ nie istnieje tylko jeden dobry przepis na działania równościowe: efektywne dla wszystkich społeczności, kontekstów i momentów historycznych.”⁶⁵⁶

2.2.2.3. Narzędzia strategii *gender mainstreaming*

Gender mainstreaming wykorzystuje przede wszystkim środki prawne i finansowe, ale również wszystkie inne narzędzia⁶⁵⁷, które mogą pomóc w budowaniu zrównoważonych relacji między płciami we wszystkich obszarach życia społecznego.⁶⁵⁸ Wśród tych najważniejszych warto wyróżnić trzy: analizę pod kątem płci (ang. *gender analysis*), ocenę wpły-

⁶⁵⁴ N. Sarata, *Strategie wyrównywania szans...*, s. 71-72.

⁶⁵⁵ *Kobiety, gender i globalny rozwój. Wybór tekstów*, N. Visvanathan, L. Duggan, N. Wiegiersma, L. Nisonof (red.), Warszawa 2012, s. 13.

⁶⁵⁶ N. Sarata, *Strategie wyrównywania szans...*, s. 65.

⁶⁵⁷ Ł. Wawrowski wskazuje wiele technik i narzędzi stosowanych w ramach strategii, są to: statystyki, pomiary i prognozy, analiza kosztów i korzyści, badania, wytyczne, metody oceniania wpływu płci kulturowej, podnoszenie świadomości i kursy szkoleniowe, działania typu *follow-up action*, mobilni eksperci, podręczniki i materiały szkoleniowe, broszury i ulotki, materiały edukacyjne dla szkół, grupy robocze, bazy danych, informatory, udział kobiet i mężczyzn w procesach decyzyjnych, konferencje, seminaria naukowe, debaty publiczne. Źródło: Ł. Wawrowski, *Polityka równych szans: instytucjonalne mechanizmy...*, s. 324.

⁶⁵⁸ E. Pietrzak, *Wolność, równość...*, s. 133.

wu danego działania na sytuację kobiet i mężczyzn, czyli analizę wpływu na płeć (ang. *gender impact assessment*)⁶⁵⁹ oraz budżetowanie pod kątem płci (ang. *gender budgeting*).⁶⁶⁰

Analiza pod kątem płci stanowi pierwszy krok do rozpoznania sytuacji, w tym potrzeb, zarówno kobiet, jak i mężczyzn w konkretnym obszarze problemowym. Jej celem jest dostarczenie ilościowych i jakościowych danych oraz informacji, które pozwolą rzetelnie przeanalizować sytuację i podjąć decyzje w taki sposób, aby były one korzystne dla przedstawicieli obu płci. Analiza pod kątem płci jest wstępnym warunkiem zaplanowania działań zgodnych ze strategią *gender mainstreaming*. Przeprowadzając ją, należy interpretować pozyskane informacje z uwzględnieniem płci osób, których one dotyczą. Na analizę taką składają się trzy fazy: opis sytuacji (zebranie danych z podziałem na płeć); analiza danych (interpretacja) i diagnoza (pogłębiona interpretacja danych przez pryzmat *gender*). W pierwszej fazie należy pozyskać dane z podziałem na płeć (np. ile osób zamieszkujących powiat X pracuje w pełnym wymiarze czasu pracy, jaki procent wśród nich stanowią kobiety, a jaki mężczyźni). Następnie trzeba poddać owe informacje interpretacji. Na tym etapie można już dostrzec różnice między procentowym udziałem kobiet i mężczyzn w badanym obszarze, ale nie jest możliwe jeszcze wskazanie przyczyn i konsekwencji takiego zróżnicowania. Dopiero w trzeciej fazie – diagnozując zastaną sytuację z uwzględnieniem perspektywy *gender* – będzie można odpowiedzieć na pytanie, jaki jest wpływ ról i stereotypów płci na zaistniałą sytuację.⁶⁶¹

Drugie narzędzie wykorzystywane w kontekście realizacji strategii *gender mainstreaming* to analiza wpływu na płeć. Jej celem jest ocena polityk, programów, przepisów prawa, podejmowanych i wdrażanych przez instytucje realizujące działania systemowe pod kątem ich wpływu na kobiety i mężczyzn. Jej głównym, strategicznym celem jest proponowanie takich zmian w planowanych lub wdrażanych rozwiązaniach, które będą eliminować nierówności między płciami i wspierać ich bardziej zrównoważony udział w życiu społecznym.⁶⁶²

Analiza wpływu na płeć może być zastosowana w wariancie *ex ante* (przed) i *ex post* (po). Ten pierwszy dostarcza informacji na temat, czy kobiety i mężczyźni korzystają z obecnie funkcjonujących rozwiązań w sposób adekwatny do ich potrzeb w odniesieniu do konkretnego, omawianego obszaru. Drugi odpowiada na pytanie, czy kobiety i mężczyźni na wprowadzeniu proponowanego rozwiązania skorzystają w sposób adekwatny do ich potrzeb w odniesieniu do konkretnego obszaru problemowego.

Jako przykład analizy *ex ante* można wskazać planowaną reformę służby zdrowia⁶⁶³, której celem ma być poprawa dostępu do usług medycznych i podniesienie ich jakości. Kluczowymi elementami tego przedsięwzięcia będą: zwiększenie znaczenia podstawowej opieki medycznej i profilaktyki, restrukturyzacja zatrudnienia oraz wprowadzenie opłat za usługi i świadczenia

⁶⁵⁹ J. Kantola, *Polityka równości płci w Unii...*, s. 140.

⁶⁶⁰ N. Sarata, *Gender mainstreaming...*, s. 88.

⁶⁶¹ Ibidem, s. 88-90.

⁶⁶² Ibidem, s. 91-93.

⁶⁶³ Na przykład z Raportu Czwartej Światowej Konferencji ws. Kobiet (1995 r.) wynika, że polityka zdrowotna często opiera się na stereotypowych założeniach dotyczących potrzeb kobiet w tym obszarze. Rosnące koszty usług medycznych odbijają się negatywnie głównie na sytuacji kobiet i dziewcząt. Źródło: Raport Czwartej Światowej Konferencji ws. Kobiet, część C Kobiety i zdrowie (punkty od 89 do 105). Źródło: http://www.tus.org.pl/uploads/dokumenty/raport_czwartej_swiatowej_konferencji_w_sprawie_kobiet_pekín_1995.pdf, dostęp: 17.03.2014 r.

zdrowotne. Reforma zakłada przejście od wyspecjalizowanych usług medycznych dostępnych bez pośrednictwa lekarza rodzinnego do wprowadzenia podstawowej opieki i profilaktyki w postaci lekarza pierwszego kontaktu, który dopiero w razie uzasadnionej konieczności kieruje pacjentów do lekarza specjalisty. Zastosowanie analizy ukaże, jakie skutki poszczególne elementy analizowanej reformy mogą spowodować dla kobiet, a jakie dla mężczyzn. Na przykład badania z podziałem na płeć wykazują, iż mężczyźni zwykle mniej chętnie korzystają z wczesnej, regularnej opieki profilaktycznej i zgłaszają się do lekarza, gdy problem zdrowotny jest już poważny, może się więc okazać, iż nie zostaną oni objęci wystarczającą profilaktyką. Jeśli chodzi o restrukturyzację zatrudniania, to z pewnością wprowadzenie nowych rozwiązań stworzy konieczność zaangażowania managerów i ekspertów, odpowiedzialnych za wdrażanie reformy i zarządzanie procesem dostosowywania służby zdrowia do nowych realiów, a ze statystyk wynika, iż takie stanowiska częściej obejmują mężczyźni. Dodatkowo należy podkreślić, że ewentualna redukcja etatów odbędzie się kosztem osób będących częścią personelu pomocniczego (pielęgniarki, salowe, kucharki), a wśród tych grup zawodowych dominują kobiety. Kolejnym skutkiem reformy może być ograniczenie dostępności świadczeń specjalistycznych dla kobiet, jako że planowane w ramach reformy wprowadzenie opłat za usługi i świadczenia zdrowotne może stać się dla wielu z nich barierą. Statystyki wskazują na znaczne różnice w zarobkach (na korzyść mężczyzn) oraz na to, iż mężczyźni wydają więcej na specjalistyczne świadczenia zdrowotne. Tak więc w przypadku wprowadzenia opłat za usługi mężczyźni zarabiający więcej niż kobiety zachowają do nich dostęp, natomiast kobiety, częściej odpowiedzialne za opiekę nad dziećmi i osobami starszymi, będą ponosić koszty usług medycznych nie tylko swoich, lecz także wskazanych osób zależnych – zwłaszcza w przypadku samodzielnego prowadzenia gospodarstwa. Chęć lub często konieczność zaoszczędzenia może skłaniać kobiety (i ich rodziny) do skracania pobytu w szpitalu i kontynuowania opieki nad chorym w domu. Ponieważ z analiz wynika, że to kobiety wykonują w gospodarstwie domowym usługi opiekuńcze, reforma zwiększy ilość ich nieodpłatnej pracy i uniemożliwi lub ograniczy ich możliwości w kwestii wejścia na rynek pracy. Jak widać, jeśli taka reforma zostałaby wprowadzona, może mieć różnicujący wpływ na sytuację płci i tym samym przyczynić się do jeszcze większej marginalizacji i dyskryminacji poszczególnych osób. W związku z wynikami analizy – przed podjęciem decyzji o przeprowadzeniu omawianej reformy – należałoby podjąć odpowiednie działania zapobiegawcze, uwzględniające te zagrożenia.⁶⁶⁴

Trzecim ze szczególnych rodzajów analizy wpływu na płeć jest *gender budgeting*⁶⁶⁵, czyli budżetowanie pod kątem płci. Jako że analiza finansowa tego typu ma bardzo duży wpływ na kształtowanie polityki, można wyróżnić *gender budgeting* jako odrębne narzędzie polityki równościowej. Stanowi ono ocenę sposobu, w jaki budżet wpływa na pozycję kobiet i mężczyzn w danej społeczności. Nie da się zaprzeczyć, że budżet jest fundamentalnym narzędziem władzy i dlatego nie można pomijać jego znaczenia w kontekście zasady równości kobiet i mężczyzn. Parlament Europejski w jednej ze swoich decyzji zdefiniował

⁶⁶⁴ N. Sarata, *Gender mainstreaming...*, s. 91-93. Na podstawie: A. Neimanis, *Polityka równości płci w praktyce. Podręcznik...*, s. 82-83.

⁶⁶⁵ Więcej na temat *gender budgeting*: K. Bałandynowicz-Panfil, U. Opacka, *Analiza gender budget...*, s. 60-72.

gender budgeting, wskazując, iż jest to używanie zasad *gender mainstreaming* w procesie budżetowania. Uznano, iż *gender budgeting* zawiera specyficzną pod kątem płci ocenę polityki budżetowej oraz uwzględnia perspektywę płci na wszystkich płaszczyznach procesu budżetowania i restrukturyzowania przychodów i wydatków, mając na uwadze ideę promowania równości płci. Zaznaczono także, że budżet wrażliwy na płeć nie ma być „budżetem kobiet”, a raczej narzędziem odnoszącym się do publicznych budżetów oraz procesów ich tworzenia i nimi zarządzania. Podkreślono tym samym, że wydatkowanie pieniędzy publicznych nie jest neutralne płciowo (ang. *gender-neutral*) i ma zdecydowanie odmienny wpływ na kobiety i mężczyzn.⁶⁶⁶

Po raz pierwszy analizę wpływu na płeć budżetu państwowego zastosowano w 1984 r. w Australii (tzw. budżet kobiet).⁶⁶⁷ Po Australii przyszedł czas na inne kraje Commonwealthu oraz Afryki i Azji, w których inicjatywy te od samego początku wspierane były przez organizacje międzynarodowe, m.in. Fundusz Narodów Zjednoczonych na rzecz Kobiet i Bank Światowy.⁶⁶⁸ Mimo że sytuacja i pozycja kobiet w społeczeństwie leży w sferze zainteresowania władz publicznych od wielu lat, budżet wrażliwy na potrzeby płci jest nowym podejściem w tym obszarze. W podstawowej formie *gender budgeting* stosuje się podczas planowania lub analizy budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego, ale z powodzeniem można skorzystać z niego także planując budżet organizacji czy nawet krótkofalowy projekt. Narzędzie może być stosowane nie tylko w odniesieniu do całych planów finansowych jednostek czy instytucji, ale także fragmentów czy konkretnych, wyszczególnionych zadań. Zofia Łapniewska zauważyła, iż „celem *gender budget* jest analiza z perspektywy płci każdej formy publicznych wydatków.”⁶⁶⁹ Poddane analizie mogą zostać zarówno programy inwestycyjne, jak i wydatki na pomoc społeczną. Jednocześnie należy zbadać także metody pozyskiwania publicznych pieniędzy, takie jak: cła, akcyzy, różne opłaty czy podatki. W ten sposób można określić, jaki jest wpływ danego sposobu pozyskiwania i podziału publicznych pieniędzy na kobiety i dziewczynki, a jaki na mężczyzn i chłopców. Obecnie na świecie prowadzi się takie badania w ponad 60 krajach.⁶⁷⁰ „Chodzi przede wszystkim o to, aby określić proporcje: skąd pochodzą wpływy budżetowe i jaki udział mają kobiety i mężczyźni w polityce fiskalnej, oraz jak pieniądze są wydawane i w jaki sposób korzystają z nich kobiety, a w jaki mężczyźni.”⁶⁷¹

Jednakże aby taką analizę przeprowadzić, musi być spełnionych kilka warunków. Przede wszystkim konieczne jest posiadanie pełnej informacji o podatnikach i beneficjentach z po-

⁶⁶⁶ Decyzja Parlamentu Europejskiego na temat Gender Budgeting (P5_TA(2003)0323). Źródło: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P5-TA-2003-0323+0+DOC+PDF+V0//EN>, dostęp: 11.04.2014 r.

⁶⁶⁷ D. Budlender, D. Elson, G. Hewitt, T. Mukhopadhyay, *Gender Budgets Make Cents- Understanding gender responsive budgets*, The Commonwealth Secretariat, January 2002, s. 7. Źródło: <http://www.thecommonwealth.org/gender>, dostęp: 13.04.2014 r.

⁶⁶⁸ K. Bałandynowicz-Panfil, U. Opacka, *Analiza gender budżet...*, s. 60.

⁶⁶⁹ Z. Łapniewska, *Budżetowanie pod kątem płci narzędziem polityki równościowej*, [w:] *Polityka równości płci na poziomie lokalnym*, Warszawa 2005, s. 49.

⁶⁷⁰ K. Bałandynowicz-Panfil, U. Opacka, *Analiza gender budżet...*, s. 49.

⁶⁷¹ J. Podgórska-Rykała, *Budżet wrażliwy na płeć w jednostkach samorządu terytorialnego – charakterystyka narzędzia*, [w:] *Ż. Krawczyk-Antońska, A. Wycisk (red.), Z szerszej perspektywy: Gender*, Katowice 2013, s. 15.

działem na płęć. Po drugie, należy wprowadzić budżet o charakterze zadaniowym, który jasno i przejrzysto wskazuje konkretne cele, na które przeznaczane są pieniądze.⁶⁷² Po trzecie, należy na bieżąco monitorować stan wydatkowania środków i w razie konieczności dokonywać niezbędnych korekt. Warto dodać jeszcze, że dla osiągnięcia faktycznej równości mężczyzn i kobiet w zakresie podziału zasobów jest konieczne, aby obok „oficjalnej gospodarki finansowej” wziąć pod uwagę także ich osobisty, nieodpłatny wkład (opieka i wychowanie dzieci, pielęgnacja osób zależnych czy szeroko rozumiana praca w gospodarstwie domowym).⁶⁷³

Wykorzystywanie zaprezentowanych narzędzi prowadzi do częstszego posługiwania się danymi ilościowymi: wskaźnikami i statystykami, które z uwzględnieniem podziału na płęć są generowane specjalnie na potrzeby realizacji strategii *gender mainstreaming*. Tak więc aby realizować horyzontalną politykę równości płci przy pomocy strategii *gender mainstreaming*, należy uwzględniać podział na płęć już na etapie przygotowania się do podjęcia określonego działania: zbierania informacji i przygotowywania diagnozy społecznej dla konkretnych problemów, które w przyszłości (bliższej bądź dalszej) mają zostać rozwiązane.

Odnosząc się do zaprezentowanych narzędzi, warto jeszcze podkreślić wagę właściwego diagnozowania wspomnianych już potrzeb praktycznych i strategicznych. Trafne określenie, które potrzeby należą do której kategorii, stanowi podstawę efektywnego korzystania ze strategii *gender mainstreaming*. Jest to o tyle istotne, gdyż z powodu ról, tradycyjnie pełnionych przez przedstawicieli poszczególnych płci, wskazanie konkretnych działań, które mogą być jednoznacznie uznane za „równościowe”, może przysporzyć niemałych kłopotów. Mówiąc o analizie potrzeb z uwzględnieniem perspektywy równościowej, powinno się więc zwrócić szczególną uwagę na to, jakie potrzeby należy zaspokoić, aby osiągnąć oczekiwane cele.

Potrzeby praktyczne są konkretnymi, materialnymi potrzebami, które muszą zostać zaspokojone. Są one wynikiem rzeczywistego podziału pracy między kobietami i mężczyznami. Przykładem może być konieczność zapewnienia opieki przedszkolnej dla dzieci, kiedy oboje rodziców pracuje zawodowo. Jako że opieka nad małymi dziećmi jest postrzegana głównie jako obowiązek matek, więc to one częściej decydują się z tego powodu na rezygnację z pracy zawodowej. Samo wybudowanie żłobka czy przedszkola i jego dostępność zaspokoi więc potrzebę praktyczną kobiet, nie rozwiąże jednak problemu nierówności w wypełnianiu obowiązków rodzinnych. Wynika z tego, iż rozwiązywanie problemów związanych z zaspokajaniem praktycznych potrzeb w odniesieniu do płci nie zmienia faktycznych relacji władzy i podziału pracy funkcjonujących w społeczeństwie.

Potrzeby strategiczne związane są ze statusem obu płci oraz strukturą władzy w społeczeństwie, a także ze wzajemnymi relacjami kobiet i mężczyzn. Można do nich zaliczyć cele wymienione w Strategii na rzecz Równości Kobiet i Mężczyzn 2010–2015⁶⁷⁴: równa niezależność ekonomiczna, równa płaca za tę samą pracę oraz pracę równej wartości, równość w procesach decyzyjnych, godność, integralność i eliminacja przemocy uwarunkowanej płcią, równość

⁶⁷² Z. Łapniewska, *Budżetowanie pod kątem płci...*, s. 49–50.

⁶⁷³ *W gotowości na gender mainstreaming: GENDER TOOLBOX*. Źródło: http://www.gendertoolbox.org/toolbox/toolboxPO/5PO_Materialien/PDF_pl/5.2.1%20Gender-Budgeting_PL.pdf, dostęp: 13.04.2014 r.

⁶⁷⁴ Strategia na rzecz równości kobiet i mężczyzn 2010–2015. Źródło: http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/equality_between_men_and_women/em0037_pl.htm, dostęp: 18.05.2014 r.

płci w polityce zewnętrznej; kwestie horyzontalne (role przypisywane płciom, ustawodawstwo, zarządzanie problematyką równości płci oraz narzędzia służące jej zapewnieniu).

Świadomość podziału potrzeb na strategiczne i praktyczne jest bardzo ważna, ponieważ różne formy opresji kobiet w społeczeństwie (w domu, w pracy, w edukacji itd.) są ze sobą wzajemnie powiązane, a wykluczenie w jednej z nich wzmacnia i tworzy wykluczenia w pozostałych. Aby efektywnie walczyć z dyskryminacją, należy rzetelnie diagnozować konkretną sytuację i pod tym kątem dobierać odpowiednie narzędzia równościowe. Ważne jest, aby w trakcie planowania i wdrażania działań równościowych skupiać się na obu rodzajach potrzeb – praktycznych i strategicznych. Trwałe i efektywne zmiany w obszarze nierówności przynoszą działania skierowane na zaspokajanie potrzeb strategicznych, jednak w wielu przypadkach to odpowiedź na potrzeby praktyczne jest pierwszym istotnym krokiem na drodze do osiągnięcia równości płci.

2.2.2.4. Krytyczna ocena strategii *gender mainstreaming*

Mimo radykalnego podejścia i ogromnego potencjału strategia *gender mainstreaming* nie przyniosła dotąd oczekiwanych zmian w odniesieniu do szeroko pojmowanych procesów decyzyjnych w UE i w poszczególnych krajach członkowskich. Jest to ponieważ związane ze żmudnym procesem wprowadzania prawa unijnego do krajowych porządków prawnych, ale także z faktem, iż narzędzia polityczne wykorzystywane w celu promowania polityki równościowej mają raczej charakter tzw. miękkiego prawa, które w praktyce trudno jest egzekwować. Drugą wadą omawianego podejścia jest z pewnością jego znaczny stopień skomplikowania, gdyż tzw. horyzontalna polityka tylko z pozoru wydaje się ideą prostą: „wszyscy rozumieją, o co chodzi, choć nikt nie jest pewien, jak należy działać”⁶⁷⁵. Łukasz Wawrowski wskazał także inne trudności związane z wdrażaniem omawianej strategii, m.in. niezrozumienie jej istoty i błędne interpretowanie samej koncepcji równości. Także zatrzymanie się na poziomie *de jure* i pominięcie kwestii związanych z zapewnieniem równości *de facto* grozi porażką realizowanych działań. *Gender mainstreaming* jest bowiem strategią promującą równość, ale tylko przy jednoczesnym uwzględnieniu różnorodności konkretnych ludzi.⁶⁷⁶

Problemy związane z kompleksowym podejściem do wdrażania przedmiotowej strategii skutkują tym, że w praktyce *gender mainstreaming* realizuje się za pomocą konkretnych i szczegółowo zaplanowanych projektów, a nie poprzez horyzontalne działania systemowe. Powoduje to redukcję działań o charakterze merytorycznym na rzecz samych tylko kwestii technicznych. Włączanie problematyki płci do głównego nurtu staje się wówczas nie narzędziem polityki równościowej, a tylko celem samym w sobie. Negatywnym efektem takiego stanu rzeczy stało się „uprojektowanie równości płci”.⁶⁷⁷ Fundusze przeznaczają się na konkretne i na dodatek raczej krótkotrwałe działania, mające niewielki zasięg,

⁶⁷⁵ J. Kantola, *Polityka równości płci...*, s. 146.

⁶⁷⁶ Ł. Wawrowski, *Polityka równych szans...*, s. 327–329.

⁶⁷⁷ J. Kantola, *Polityka równości ...*, s. 140.

nie zaś na głębokie i trwałe zmiany w obrębie instytucji, organizacji politycznych czy też świadomości społecznej. Tak więc pomimo że *gender mainstreaming* pojawia się w większości polityk i dokumentów unijnych, w tym także w kontekście współpracy rozwojowej, to niestety często na ogólnych celach i intencjach się kończy, a idee nie odzwierciedlają się w praktyce. Kolejnym problemem jest to, iż w wielu krajach Unii Europejskiej brakuje struktur odpowiedzialnych za wdrażanie strategii *gender mainstreaming* na poziomie rządowym. Często więc włączanie płci do głównego nurtu działań czynione jest selektywnie. W odniesieniu do jednych obszarów (rynek pracy, polityka społeczna, nauka i badania) polityka równościowa ma bardziej zaawansowany charakter, a w kontekście innych tematów (polityka konkurencji, rolnictwo, rynek wewnętrzny) mniej. Skutkuje to wykorzystywaniem wyłącznie wybranych narzędzi, bez ustanawiania całościowych ram.⁶⁷⁸

2.2.3. Polityka równości płci w Polsce

Mimo wielu doraźnych działań, podejmowanych przez pojedyncze organizacje pozarządowe lub urzędy publiczne, polityka równości płci w Polsce nadal nie opiera się na spójnej strategii i nie jest wdrażana horyzontalnie. Jak zapisano w punkcie 217 raportu z Czwartej Światowej Konferencji w Sprawie Kobiet, „różnica pomiędzy istnieniem praw a możliwością ich skutecznej realizacji powstała na skutek braku zaangażowania Rządów w propagowanie i ochronę tych praw oraz w wyniku niepowodzeń w upowszechnianiu informacji o prawach przysługujących kobietom i mężczyznom. Również brak odpowiednich mechanizmów dochodzenia swych praw oraz niewystarczające środki, zarówno na szczeblu krajowym, jak i międzynarodowym, stanowią przeszkodę w korzystaniu z istniejących praw.”⁶⁷⁹

Wśród istotnych wydarzeń, związanych z polityką równościową, które miały miejsce w Polsce od lat 90. XX wieku, Agnieszka Graff wskazała m.in. na parokrotnie przedkładany pod obrady sejmu projekt ustawy o równym statusie kobiet i mężczyzn oraz powołanie urzędu Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania. Te i kilka innych inicjatyw oddziaływały na kształt obecnie prowadzonej polityki równościowej.

Jeśli chodzi o działania podejmowane przez władzę wykonawczą, warto wyróżnić właśnie powołanie urzędu Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania. Wyznaczenie konkretnej osoby lub grupy osób odpowiedzialnych za prowadzenie polityki równościowej jest niewątpliwie ważnym krokiem w stronę tworzenia trwałych podstaw przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na płeć. Przez ostatnie kilkadziesiąt lat wielokrotnie zmieniały się jego nazwa oraz zakres działania, co było odzwierciedleniem odmiennych stanowisk poszczególnych opcji politycznych w zakresie kwestii równościowych.⁶⁸⁰ Kolejno ustanawiane przez rząd stanowiska to: Pełnomocnik ds. Kobiet (od 1986 r. – czyli momentu wprowadzenia w życie postanowień Konferencji w Sprawie Kobiet w Nairobi w 1985 roku), Pełnomocnik ds. Kobiet i Rodziny (od kwietnia 1991 r.), Pełnomocnik ds. Rodziny i Kobiet (od maja 1995 r.), Pełnomocnik ds. Ro-

⁶⁷⁸ Ibidem, s. 150.

⁶⁷⁹ Raport Czwartej Światowej Konferencji ws. Kobiet, punkt 217. Źródło: http://www.tus.org.pl/uploads/dokumenty/raport_czwartej_swiatowej_konferencji_w_sprawie_kobiet_peekin_1995.pdf, dostęp: 17.03.2014 r.

⁶⁸⁰ *Polityka równości płci. Polska 2007. Raport*, Warszawa 2007, s. 33.

dziny (od listopada 1997 r.) oraz Pełnomocnik ds. Rodziny oraz ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn (od października 2001 r.).⁶⁸¹ 17 grudnia 2001 r. ówczesny premier Leszek Miller powołał urząd Pełnomocnika Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn, a jego piastunką została Izabela Jaruga-Nowacka, posłanka Unii Pracy. Była ona urzędniczką w randze sekretarza stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Po objęciu przez Jarugę-Nowacką urzędu wicepremiera pełnomocniczką została (16 sierpnia 2004 r.) bezpartyjna Magdalena Środa. Rok później (3 listopada 2005 r.) została ona jednak odwołana, a sam urząd zlikwidowano na mocy decyzji prawnicowego premiera Kazimierza Marcinkiewicza.⁶⁸² Jak zauważają przedstawicielki Fundacji Feminoteka, „postawa rządu po wyborach w 2005 r. wobec problematyki równości kobiet i mężczyzn miała niekorzystny wpływ na rozwój pozostałych krajowych działań w tym obszarze. Przestała funkcjonować sieć pełnomocniczek ds. równego statusu na szczeblu wojewódzkim”.⁶⁸³ Od 2006 r. instytucją odpowiedzialną m.in. za realizację polityki równości płci był Departament do spraw Kobiet, Rodziny i Przeciwdziałania Dyskryminacji wyodrębniony w strukturze Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Departament przejął część kompetencji Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn. Odpowiadał za koordynację działań związanych ze statusem kobiet i rodziny w społeczeństwie oraz realizację zadań z zakresu przeciwdziałania wszelkim formom dyskryminacji zgodnie z właściwością Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Departament funkcjonował do marca 2010 r., jednak w celu realizacji zadań dotyczących wyrównywania szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy utworzono Wydział ds. Równości Płci na Rynku Pracy w Departamencie Analiz Ekonomicznych i Prognoz. W marcu 2008 r. premier Donald Tusk zdecydował o przywróceniu stanowiska, jednakże tym razem pod nazwą Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania. Objęła je posłanka Platformy Obywatelskiej Elżbieta Radziszewska, która jednak nie zyskała sympatii środowisk kobiecych. Od 18 listopada 2011 r. urząd sprawowała Agnieszka Kozłowska-Rajewicz, a od 1 sierpnia 2014 r. Małgorzata Fuszara.⁶⁸⁴ Funkcjonujący urząd Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania został powołany rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 22 kwietnia 2008 r.⁶⁸⁵ Istotną słabością omawianej funkcji była jej podstawa prawna – zazwyczaj uchwała lub rozporządzenie Rady Ministrów, a nie akt prawny rangi ustawowej. Żaden z pełnomocników nie był więc członkiem Rady Ministrów, a jedynie podsekretarzem lub sekretarzem stanu w danym urzędzie (np. w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów).⁶⁸⁶ Od momentu jego powołania (2008 rok), do zadań Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania należało: „realizowanie polityki rządu w zakresie równego traktowania, w tym przeciwdziałania dyskryminacji w szczególności ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodo-

⁶⁸¹ Ł. Wawrowski, *Polityka równych szans: instytucjonalne mechanizmy...*, s. 389.

⁶⁸² A. Graff, *Aneks do polskiego wydania*, [w:] J. Hannam (red.), *Feminizm*, Poznań 2010, s. 196–201.

⁶⁸³ J. Plakwicz, *O kobietach, pieniądzach i głównym nurcie*, http://www.feminoteka.pl/readarticle.php?article_id=555, dostęp: 20.07.2014 r.

⁶⁸⁴ Oficjalna strona Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania: <http://rownetraktowanie.gov.pl/pelnomocnik-rzadu-do-spraw-rownego-traktowania>, dostęp: 29.08.2015 r.

⁶⁸⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 kwietnia 2008 r. (Dz.U. z 2008 r. nr 75, poz. 450, z późn. zm.). Źródło: http://www.rownetraktowanie.gov.pl/sites/default/files/pelnomocnikrzadudo...dz_u_2008_75_450wersja2010_.pdf, dostęp: 5.05.2014 r.

⁶⁸⁶ *Polityka równości płci. Polska 2007. Raport...*, s. 33.

wość, religię lub wyznanie, poglądy polityczne, wiek, orientację seksualną, stan cywilny oraz rodzinny; opiniowanie projektów aktów prawnych i innych dokumentów rządowych (...); przeprowadzanie analiz i ocen rozwiązań prawnych pod kątem respektowania równego traktowania, a także występowanie do właściwych organów z wnioskami o wydanie lub zmianę aktów prawnych w zakresie spraw należących do Pełnomocnika; podejmowanie działań zmierzających do eliminacji lub ograniczenia skutków powstałych w wyniku naruszenia zasady równego traktowania; dokonywanie analiz i ocen sytuacji prawnej i społecznej (...); monitorowanie sytuacji w zakresie równego traktowania; promowanie i upowszechnianie i propagowanie problematyki równego traktowania.”⁶⁸⁷ Następnie, na mocy Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 czerwca 2010 r., jego kompetencje zostały rozszerzone o: „sporządzanie sprawozdań i raportów z realizacji umów międzynarodowych dotyczących równego traktowania oraz przeciwdziałania dyskryminacji; koordynowanie i monitorowanie programów na rzecz równego traktowania; realizację projektów lub programów współfinansowanych ze środków UE oraz innych organizacji międzynarodowych i kompetencje związane z przeciwdziałaniem dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność.”⁶⁸⁸ Zgodnie z art. 31 omawianej już ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania „Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania ustanowiony i powołany na podstawie art. 10 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199, z późn. zm.) stał się Pełnomocnikiem Rządu do Spraw Równego Traktowania w rozumieniu niniejszej ustawy”.

Jeśli chodzi o działania podejmowane przez władzę ustawodawczą, to relewantnym wyrazem tworzenia mechanizmów na rzecz wsparcia równości płci był proces tworzenia i wielokrotne próby uchwalenia ustawy o równym statusie kobiet i mężczyzn. W 1992 r. powstał pierwszy projekt takiej ustawy, a jego autorkami były naukowczynie i działaczki społeczne Małgorzata Fuszara i Eleonora Zielińska.⁶⁸⁹ Po raz pierwszy wniesiono go pod obrady sejmu w 1996 r. z inicjatywy Parlamentarnej Grupy Kobiet (w latach 1993–1997 zrzeszającej 71% polskich parlamentarzystek). Omawiany projekt – wzorowany na doświadczeniach norweskich – zakazywał dyskryminacji ze względu na płeć, zarówno bezpośredniej, jak i pośredniej. Przepisami objęto wszystkie dziedziny życia oraz przytoczono przykładowy katalog praw. Największą uwagę zwrócono jednak na kwestie związane z rynkiem pracy i gwarancjami równości kobiet i mężczyzn w sferze życia zawodowego. Odniesiono się również do dostępu do zabezpieczenia społecznego, opieki zdrowotnej i ochrony prawnej. Dbanie o przestrzeganie przepisów ustawy planowano powierzyć Urzędowi Rzecznika do Spraw Równego Statusu, jego pełnomocnikom terenowym oraz Komisji do Spraw Równego Statusu. Rozwiązaniem, które wzbudziło najwięcej kontrowersji, był zapis przewidujący udział przedstawicieli każdej z płci w gremiach powoływanych, wybieranych

⁶⁸⁷ VII i VIII Sprawozdanie okresowe Rządu Rzeczypospolitej Polskiej z wykonania postanowień Konwencji w Sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Kobiet obejmujące okres od 1 czerwca 2002 r. do 31 maja 2010 r. (PROJEKT), Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania, Minister Spraw Zagranicznych s. 8. Źródło: http://www.siprp.pl/wp-content/uploads/2012/03/cedaw_do_konsultacji.pdf, dostęp: 20.07.2014 r.

⁶⁸⁸ Ibidem.

⁶⁸⁹ A. Graff, *Aneks do polskiego wydania...*, s. 196–201.

lub mianowanych przez władze publiczne w wymiarze nie mniejszym niż 40% ich składu (tzw. kwota). Projekt ustawy – w opinii posłów – wymagał wprowadzenia poprawek, po których został wniesiony pod obrady sejm w lutym 1997 r., a następnie skierowany do komisji sejmowych. Do pierwszego czytania udało się doprowadzić posłance – sprawozdawczyni Iwone Śledzińskiej-Katarasińskiej, która podczas posiedzenia zgłosiła wniosek o uzupełnienie porządku obrad. 18 czerwca 1997 r. odbyło się pierwsze czytanie. Mimo ogromnego poparcia w momencie wnoszenia projektu wyrażonego w dużej liczbie zebranych pod nim podpisów i braku wniosku o jego odrzucenie w pierwszym czytaniu, przemówienia niektórych posłów⁶⁹⁰ wskazywały, że także wśród parlamentarzystów mało znane były rozwiązania panujące w tym zakresie w innych krajach – powątpiewano, czy tego rodzaju regulacje gdziekolwiek istnieją, czy są zgodne z normami prawa europejskiego, przyznawano, że choć kobiety „w pewnych dziedzinach, w szczególności życia zawodowego są w naturalny sposób spychane może nie na margines, ale na pozycję numer dwa”⁶⁹¹, to do równouprawnienia należy dochodzić „przez normalną praktykę społeczną”.⁶⁹² Niestety, nie udało się doprowadzić do końca rozpoczętego procesu legislacyjnego, gdyż – jak twierdzono – uniemożliwiła to zbyt duża liczba innych oczekujących na rozpatrzenie projektów ustaw. W 2007 r. została skrócona kadencja sejm⁶⁹³, rozpisano nowe wybory, a gdy ukonstytuował się nowy skład – procedura legislacyjna rozpoczęła się ponownie.

W 1998 r. grupa posłów, również z inicjatywy Parlamentarnej Grupy Kobiet, ponownie wniosła do sejm projekt ustawy o równym statusie kobiet i mężczyzn. Odesłano go jednak do poprawek, które dotyczyły m.in.: rozwiązań kwotowych oraz dyskryminacji pozytywnej, odbieranej przez wielu posłów jako dyskryminacja mężczyzn. Ówczesny rząd AWS-UW uznał za bezzasadne wprowadzenie owej ustawy, a zastosowanie tymczasowych środków zmierzających do wyrównania szans za sprzeczne z prawem UE. Rząd skrytykował ponadto propozycję weryfikacji podręczników szkolnych pod kątem eliminacji z nich stereotypów ról kobiecych i męskich, stwierdzając, że może to doprowadzić do zatarcia różnic między społecznymi rolami kobiet i mężczyzn.⁶⁹⁴ Wniesiony po raz drugi pod obrady sejm nowej kadencji projekt ustawy został więc odesłany do poprawek i w 1999 r. odrzucony.⁶⁹⁵ Koalicyjny rząd AWS-UW konsekwentnie odchodził od polityki równościowej na rzecz polityki prorodzinnej.

Kolejny projekt zaczęto przygotowywać dopiero po wyborach parlamentarnych jesienią 2001 r. – również z inicjatywy Parlamentarnej Grupy Kobiet. Zdefiniowano w nim

⁶⁹⁰ Sprawozdanie z posiedzenia: 2 kadencja, 109 posiedzenie, 2 dzień (data: 18.06.1997). Źródło: <http://orka2.sejm.gov.pl/Debate2.nsf/main/25731853#133>, dostęp: 7.05.2014 r.

⁶⁹¹ Poseł Eugeniusz Januła podczas pierwszego czytania poselskiego projektu ustawy o równym statusie kobiet i mężczyzn (druk nr 2217). Źródło: <http://orka2.sejm.gov.pl/Debate2.nsf/main/09E84794>, dostęp: 7.05.2014 r.

⁶⁹² Ibidem.

⁶⁹³ Uchwała z dnia 7 września 2007 r. w sprawie skrócenia kadencji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 163, poz. 1154). Źródło: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20071631154>, dostęp: 7.05.2014 r.

⁶⁹⁴ Połączone IV i V Sprawozdanie okresowe Rządu Rzeczypospolitej Polskiej z wykonania postanowień Konwencji w Sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Kobiet obejmujące okres od 1 czerwca 1990 r. do 31 maja 1998 roku, Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn Minister Spraw Zagranicznych. Źródło: <http://bip.ms.gov.pl/pl/prawa-czlowieka/onz-i-prawa-czlowieka/konwencje/konwencja-w-sprawie-likwidacji-wszelkich-form-dyskryminacji-kobiet/>, dostęp: 5.05.2014 r.

⁶⁹⁵ <http://orka.sejm.gov.pl/proc3.nsf/opisy/569.htm>, dostęp: 5.05.2014 r.

dyskryminację oraz molestowanie seksualne jako jej szczególną formę. Zaproponowane przepisy odnosiły się do równych szans kobiet i mężczyzn we wszystkich sferach życia, zakładano także powołanie Urzędu do Spraw Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn jako centralnego organu administracji rządowej, właściwego w sprawach równego statusu, którego zadaniem byłoby przeciwdziałanie praktykom dyskryminacyjnym.⁶⁹⁶ Projekt ten został wniesiony do parlamentu w styczniu 2003 r., przeszedł przez całą drogę legislacyjną i w 2005 r. został odrzucony.⁶⁹⁷

Oczywiście istotnym sukcesem prawodawczym w omawianym obszarze jest to, iż 1 stycznia 2011 r. weszła w życie ustawa o wdrożeniu niektórych przepisów UE w zakresie równego traktowania⁶⁹⁸, dokument omówiony już szeroko we wcześniejszej części niniejszego rozdziału.

Oprócz przedstawionych poczynąń legislacyjnych warto wyróżnić jeszcze działania instytucjonalne, m.in. powołanie w sejmie stałej Komisji ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn czy też Parlamentarnej Grupy Kobiet, które podejmując aktywne działania, przyczyniają się do stałego utrzymywania kwestii równości płci w debacie publicznej i stanowią swego rodzaju lobby kobiece. Stała Komisja ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn działała w sejmie w okresie kwiecień – październik 2005 r. Do zakresu jej zadań należały sprawy wynikające z konstytucyjnej zasady równości płci, w tym przestrzeganie zasady równych szans kobiet i mężczyzn w życiu politycznym, gospodarczym i społecznym.⁶⁹⁹ Natomiast Parlamentarna Grupa Kobiet powstała w 1991 r. i z założenia miała mieć charakter ponadpartyjny. Celem, który przyświecał jej twórczyniom, było stworzenie zinstytucjonalizowanego lobby kobiecego. Poza korzystaniem z przywileju inicjatywy ustawodawczej uczestniczki miały także poprzez podejmowane działania integrować środowiska kobiece w Polsce. W kadencji 1993–1997 do grupy należało 45 posłanek (na 60 zasiadających w sejmie) i 7 senatorek (na 13 zasiadających w senacie). Ich inicjatywy ustawodawcze koncentrowały się głównie wokół nowelizacji Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Ponadto parlamentarzystki opracowały wspólnie zapisy dotyczące równości kobiet i mężczyzn, które ostatecznie znalazły się w konstytucji uchwalonej w 1997 r. Brały także aktywny udział w tworzeniu wspomnianej ustawy o równym statusie kobiet i mężczyzn. W roku 2001, w IV kadencji sejmu i V kadencji senatu, w skład Parlamentarnej Grupy Kobiet wchodziło łącznie 71 kobiet (ponad 60% wszystkich parlamentarzystek) z klubów parlamentarnych SLD, Unii Pracy i Samoobrony RP, zaś od 2005 roku jej skład został zdominowany przez parlamentarzystki Platformy Obywatelskiej oraz Prawa i Sprawiedliwości.⁷⁰⁰ W kadencji 2011–2015 grupa

⁶⁹⁶ VI Sprawozdanie okresowe Rządu Rzeczypospolitej Polskiej z wykonania postanowień Konwencji w Sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Kobiet obejmujące okres od 1 czerwca 1998 r. do 31 maja 2002 roku, Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn, Minister Spraw Zagranicznych. Źródło: <http://bip.ms.gov.pl/pl/prawa-czlowieka/onz-i-prawa-czlowieka/konwencje/konwencja-w-sprawie-likwidacji-wszelkich-form-dyskryminacji-kobiet/>, dostęp: 5.05.2014 r.

⁶⁹⁷ <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/opisy/1313.htm>, dostęp: 13.05.2014 r.

⁶⁹⁸ Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania. Źródło: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20102541700>, dostęp: 10.05.2014 r.

⁶⁹⁹ *Polityka równości płci. Polska 2007. Raport...*, s. 33.

⁷⁰⁰ Ibidem.

zrzeszała 57 osób (w tym 3 senatorki), m.in. z Platformy Obywatelskiej, Sojuszu Lewicy Demokratycznej, Twojego Ruchu i Prawa i Sprawiedliwości.⁷⁰¹

2.3. Równość płci a polityka i udział we władzy

Kwestia równości kobiet i mężczyzn powinna być rozważana wielopłaszczyznowo: nie tylko z perspektywy prawnej, ale także politologicznej. W odniesieniu do polityki udział kobiet w procesach decyzyjnych jest podstawowym wymogiem demokracji. Obecnie niski stopień partycypacji kobiet w tym obszarze nie jest wynikiem przeszkód natury prawnej, a raczej barier społecznych, kulturowych i po części gospodarczych. Renata Siemieńska zauważyła, że „niejednokrotnie stwierdza się, że kobiety znacznie mniej interesują się polityką, ale ich udział w wyborach jest często taki sam, a nawet wyższy”⁷⁰² niż udział mężczyzn. Skąd więc bierze się niesłabnąca popularność tego przekonania?

Leon Petrażycki na początku XX wieku, występując na rzecz przyznania kobietom praw wyborczych, powiedział: „Gdyby nasze wnioski, dotyczące się udziału kobiet w rządach, w służbie państwowej, w przedstawicielstwie narodowym itd. stały się prawem, to naiwnością byłoby sądzić, jakoby na podstawie tych praw powstać mogła dla kobiet rzeczywista równość. [...] Odnosne prawa osiągną faktycznie tylko stosunkowo nieliczne kobiety, jedynie wyjątkowo dzielne i wybitne, daleko bardziej dzielne i wybitne niż współzawodniczący z nimi mężczyźni – jako kandydaci na posłów i na administratorów. Reszta kobiet będzie odsuwana przez mężczyzn mniej od nich dzielnych, mniej utalentowanych, mniej od nich zasłużonych, nawet przez tych, których jedyną zasługą jest to, że są mężczyznami.”⁷⁰³ Petrażycki w tych słowach zwrócił uwagę na fakt, że samo usunięcie barier prawnych nie doprowadzi natychmiastowo do faktycznego zrównania kobiet i mężczyzn w dostępie do sfery publicznej. Jest to związane z istniejącymi nierównościami w momencie dopuszczenia kobiet do udziału w życiu publicznym, a więc z tzw. „uprzednią nierównością”.⁷⁰⁴ Problem ten scharakteryzowały badaczki feministyczne, konstatując, że jeśli „jakąś grupę wyklucza się wystarczająco długo z jakiegoś przedsięwzięcia, to mamy prawie 100% szans, że reguły tego przedsięwzięcia rozwiną się w taki sposób, że grupa owa nie będzie do nich dostosowana.”⁷⁰⁵

Małgorzata Fuszara wskazała kilka argumentów, które przemawiają za tym, że reprezentacja kobiet i mężczyzn w strukturach władzy powinna być bardziej wyrównana. Wśród nich znajdują się, po pierwsze, zasada sprawiedliwości, zgodnie z którą konieczność wyrównania praw przedstawicieli obu płci nie wymaga żadnych dowodów – jest

⁷⁰¹ <http://www.sejm.gov.pl/SQL2.nsf/skladzesp?OpenAgent&126>, dostęp: 15.05.2014 r.

⁷⁰² R. Siemieńska, *Płeć a przekonanie o efektywności działań politycznych obywateli i zainteresowanie wyborami (parlamentarnymi w 2001 roku i samorządowymi w 2002 roku)*, [w:] R. Siemieńska (red.), *Płeć, wybory, władza*, Warszawa 2005, s. 35.

⁷⁰³ L. Petrażycki, *O prawa dla kobiet*, [w:] L. Petrażycki, *O nauce, prawie i moralności. Pisma wybrane*, Warszawa 1985, s. 379.

⁷⁰⁴ M. Fuszara, *Kobiety w polityce*, Warszawa 2007, s. 83.

⁷⁰⁵ W. Kymlicka, *Współczesna filozofia polityczna. Wprowadzenie*, Kraków – Warszawa 1998, s. 265.

po prostu sprawiedliwa, jako że połowa ludzkości to kobiety: „Równy dostęp do władzy i wysokich stanowisk jest uważany za sprawę oczywistą i niewymagającą uzasadnienia, uzasadnienie musi być jednak przedstawione przez adwersarzy, twierdzących, że właściwa jest sytuacja, w której grupa będąca statystycznie mniejszością (mężczyźni) stanowi przysgniatą większość wśród osób sprawujących władzę.”⁷⁰⁶ Po drugie, zrównoważony udział obu płci we władzy jest konieczny do rzetelnego reprezentowania interesów każdej z grup. Chodzi tu przede wszystkim o różnicę doświadczeń, perspektyw czy też różne priorytety części kobiet i mężczyzn. Fuszara przywołała popularną w literaturze feministycznej tezę Drude Dahlerup o istnieniu tzw. „masy krytycznej”⁷⁰⁷, zgodnie z którą, aby interesy danej grupy mogły być dobrze reprezentowane, musi ona posiadać konkretne przedstawicielstwo, nie wystarczy bowiem jakiegokolwiek udział jej członków w gremiach decyzyjnych. Najczęściej próg wskazuje się na poziomie 30%, jest to jednak wielkość umowna, dość dyskusyjna, nie bez znaczenia pozostają przecież charyzma i osobowość konkretnych przedstawicieli.⁷⁰⁸ Jacek Kurczewski słusznie zauważył, że chociaż „żaden przedstawiciel nie reprezentuje nikogo w szczególności, to jednak zebrawszy się razem stanowią reprezentację, wobec której każdy ma prawomocne roszczenie. Jeśli roszczenie jest niespełnione, wówczas demokracja musi dostarczyć mechanizmu zaradczego.”⁷⁰⁹ Kolejny argument przywołany przez Fuszarę dotyczy „niewykorzystanego kapitału oraz niewykorzystanych zdolności i kompetencji, jakie reprezentują kobiety. O ile bowiem w dziewiętnastowiecznych debatach można było używać argumentu o niedostatku wykształconych kobiet – kandydatek do sprawowania wysokich urzędów, co wynikało z niedopuszczania kobiet do studiów wyższych, o tyle dziś wykształcenie przemawia zdecydowanie na korzyść kobiet. Dwa ostatnie spisy powszechne pokazały, że wśród osób z wyższym wykształceniem, zwłaszcza w młodszych rocznikach, większość stanowią kobiety.”⁷¹⁰ Jak wskazała w przypisie autorka tych słów, „według spisu powszechnego z 2011 r., wykształcenie wyższe miało 14,6% mężczyzn i 18,8% kobiet. Ponadto dynamika wzrostu odsetka osób z wyższym wykształceniem jest wyższa wśród kobiet niż wśród mężczyzn, różnica ta będzie się więc najprawdopodobniej powiększać.”⁷¹¹ Warto podkreślić za Fuszarą, że to kobiety dominują na kierunkach takich jak: ekonomia, politologia, socjologia, stosunki międzynarodowe czy prawo, które dają kwalifikacje sprzyjające sprawowaniu rozmaitych decyzyjnych funkcji politycznych. Kompetencje zdecydowanie przemawiają więc na korzyść kobiet, a niewykorzystanie ich potencjału dla wspólnego dobra i rządzenia oznacza straty dla całego społeczeństwa.⁷¹²

⁷⁰⁶ M. Fuszara, *Wstęp*, [w:] M. Fuszara (red.), *Kobiety, wybory, polityka...*, s. 10.

⁷⁰⁷ Więcej: D. Dahlerup, *The Story of the Theory of Critical Mass*, „Politics and Gender”, t. 2, nr 4, 2006, s. 511-522.

⁷⁰⁸ M. Fuszara, *Wstęp*, [w:] M. Fuszara (red.), *Kobiety, wybory, polityka...*, s. 11-12.

⁷⁰⁹ J. Kurczewski, *Posłowie a opinia publiczna*, Warszawa 1999, s. 313.

⁷¹⁰ *Ibidem*, s. 10.

⁷¹¹ *Ibidem*.

⁷¹² *Ibidem*.

2.3.1. Dane statystyczne na temat udziału kobiet i mężczyzn w organach władzy publicznej różnych szczebli

Poziom partycypacji kobiet w obieralnych ciałach politycznych jest mocno zróżnicowany, ale jak pokazują dane statystyczne, systematycznie wzrasta. Kazimierz Ślęczka, komentując zagadnienie partycypacji kobiet w procesach politycznych, zwrócił uwagę, że „udział kobiet i mężczyzn w pełnieniu niektórych ról społecznych bliski bywa ich udziałowi w całej populacji, czyli stosunkowi 1:1 (...). Inaczej sprawa wygląda na listach kandydatów do władzy: tu udział procentowy kobiet gwałtownie maleje. A jeszcze mniej kobiet zostaje ostatecznie wybranych. Stąd wniosek, iż udział we władzy ma wyraźny, bezpośredni lub pośredni, związek z płcią.”⁷¹³ Zgodził się z tym Łukasz Wawrowski, który również uznał, że skoro nie ma równego (1:1) podziału władzy, to „płeć musi zostać uznana za istotny czynnik różnicujący, a przewaga mężczyzn związana z istnieniem jakichś przeszkód w przypadku kobiet.”⁷¹⁴ Podkreśliła to także Agnieszka Graff, argumentując, iż „lubimy mówić: „kariera nie ma płci.” Jednak w grze politycznej płeć nie jest cechą, którą można by zignorować. (...). Konieczność uporania się z kwestią płci dotyczy wyłącznie kobiet.”⁷¹⁵ Na tym tle autorka zaryzykowała stwierdzenie, że „młoda polska demokracja jest światem bez kobiet.”⁷¹⁶ Zgodziła się z nią Renata Siemieńska, konstatując, iż „nikła obecność kobiet w polityce jest zjawiskiem dobrze znanym.”⁷¹⁷

Do tematyki nierównych proporcji udziału kobiet i mężczyzn w sprawowaniu władzy oraz przyczyn i skutków tej nierównowagi odnoszono się już w literaturze przedmiotu bardzo wiele razy.⁷¹⁸ Istnieje też duża liczba badań, które dowodzą, że kobieta-polityk postrzegana jest społecznie jako osoba o cechach psychologicznie bardziej męskich niż kobiecych.⁷¹⁹ Wyborcy mają swoje przekonania co do cech, które wiążą z kobiecością i takich, które kojarzą im się z męskością, dlatego też podejmując decyzję wyborczą, kierują się często stereotypowym przeświadczeniem, że to mężczyzna lepiej sprawdzi się na danym stanowisku.

Podkreślenia wymaga fakt, iż nawet gdy jakiejś kobiecie uda się przebić do „męskiego świata polityki”, to i tak jej kompetencje są często oceniane przez pryzmat jej płci i związanych z nią stereotypowych schematów. Jak ujęła to Pippa Norris, w odczuciach wyborców

⁷¹³ K. Ślęczka, *Feminizm. Ideologie i koncepcje...*, s. 25-26.

⁷¹⁴ Ł. Wawrowski, *Polityka równych szans: instytucjonalne mechanizmy...*, s. 127.

⁷¹⁵ A. Graff, *Świat bez kobiet. Płeć w polskim życiu publicznym*, Warszawa 2001, s. 61.

⁷¹⁶ Ibidem, s. 9.

⁷¹⁷ R. Siemieńska, *Wstęp*, [w:] R. Siemieńska (red.), *Płeć, wybory, władza*, Warszawa 2005, s. 11.

⁷¹⁸ Więcej na temat udziału kobiet w polityce, m.in.: Ł. Wawrowski, *Polityka równych szans: instytucjonalne mechanizmy zwiększania partycypacji kobiet w strukturach politycznych na przykładzie państw Unii Europejskiej*, Toruń 2007; *Aktorzy życia publicznego. Płeć jako czynnik różnicujący*, (red.) R. Siemieńska, Warszawa 2003; M. Druciarek, M. Fuszara, A. Niżyńska, J. Zbieranek, *Kobiety w polskiej polityce*, Warszawa 2011; M. Fuszara, *Kobiety w polityce*, Warszawa 2007; M. Gałązka, *Partie o kobietach. Analiza programów zwyciężskich partii politycznych przedstawionych przed wyborami parlamentarnymi w 2011 roku*, Warszawa 2012; M. Klimowicz, A. Pacześniak, A. Wiktor-ska-Święcka, *Płeć w społeczeństwie, ekonomii i polityce*, Toruń 2009; *Kobiety, wybory, polityka*, M. Fuszara (red.), Warszawa 2013; *Płeć, wybory, władza*, R. Siemieńska (red.), Warszawa 2005.

⁷¹⁹ A. Gawor, *Percepcja cech kobiety polityka*, [w:] J. Miluska (red.), *Polityka i politycy. Diagnozy – oceny – doświadczenia*, Poznań 2009, s. 377–389.

„kobieta – polityk okaże się lepiej poinformowana w sprawach opieki nad dziećmi, podczas gdy mężczyznę postrzegać się będzie jako mocniejszego w sprawach związanych z bezpieczeństwem narodowym – niezależnie od ich osobistego doświadczenia, zainteresowania czy ekspertyzy.”⁷²⁰ O tym, jak silny jest stereotyp podziału kwestii politycznych na męskie i kobiece, świadczyć mogą dane dotyczące pierwszych kobiet w rządach państw należących do tzw. starej piętnastki UE. Wynika z nich jednoznacznie, że kobiety stały wówczas (przebiegł czasowy od 1919 do 1976 r.) wyłącznie na czele ministerstw, m.in.: Spraw Społecznych i Zdrowia (Austria, Finlandia, Grecja, Portugalia), Pracy (Włochy, Wielka Brytania, Irlandia), Zdrowia (Francja, Grecja, Niemcy, Hiszpania), Edukacji (Dania, Luksemburg) czy Rodziny (Belgia, Luksemburg).⁷²¹ Obecnie, choć proces ten przebiega bardzo powoli, podział taki zaczyna zanikać i w strukturach ministerialnych wielu państw pojawia się coraz więcej kobiet, które obejmują także „tradycyjnie męskie” resorty.⁷²² Renata Siemieńska skonstatowała ten problem, pisząc, że „uzyskanie wysokich stanowisk przez kobiety (...) jest zaledwie pierwszym krokiem do zajęcia miejsca w faktycznych strukturach władzy. (...). Występuje bowiem dalsze zróżnicowanie na lepsze i gorsze pozycje z punktu widzenia osiągniętych wpływów przy zajmowaniu formalnie takich samych stanowisk. Dokonuje się ono na bazie powszechnego przekonania o odmiennych predyspozycjach kobiet i mężczyzn.”⁷²³ Jednakże – jak zauważyła Renata Siemieńska – „im więcej kobiet angażuje się w politykę (...), tym większe jest przekonanie społeczeństwa, że nadają się one do tego, że nie jest to sfera zastrzeżona wyłącznie dla mężczyzn. Rośnie też wówczas przeświadczenie, że kobiety mają cechy, które predysponują je do aktywnego udziału w życiu politycznym.”⁷²⁴ Na potwierdzenie tych słów autorka wskazała wyniki badań empirycznych, z których jednoznacznie wynika, że wraz ze wzrostem udziału kobiet w sprawowaniu władzy wzrasta poparcie społeczne dla modelu rodziny partnerskiej (np. 44% respondentów w 1992 r., a 61% w 2002 r. opowiedziało się przeciwko pogładowi, jakoby kobieta miała ograniczyć się do pomagania mężowi i zrezygnować z własnej kariery).⁷²⁵

Udział kobiet w sprawowaniu władzy na świecie jest niski, ale systematycznie wzrasta. W 2001 r. stanowiły one 14% wszystkich parlamentarzystów, w 2006 r. 16,3%, w 2012 r. 19,6%, a w 2014 już 21,7%. Dane wskazują, że więcej kobiet zasiada w izbach niższych (które często są liczniejsze) – 22,1%, a mniej, bo 19,6%, w izbach wyższych.⁷²⁶ Tendencję wzrostową można także wykazać, analizując skład polskiego sejmiku i senatu na przestrzeni ostatnich

⁷²⁰ P. Norris, *Kobiety na szczytach władzy: odpryski koloru w obiektywie kamery*, OśKA – Pismo Ośrodka Informacji Środowisk Kobięcych, nr 2, Warszawa 2001, s. 57.

⁷²¹ A. Paczeński, *Kobiety w Parlamencie Europejskim...*, s. 58.

⁷²² Więcej na temat kobiet w strukturach ministerialnych państw Unii Europejskiej: A. Paczeński, *Kobiety w Parlamencie Europejskim. Przelamywanie stereotypów płci w polityce*, Wrocław 2006; Ł. Wawrowski, *Polityka równych szans: instytucjonalne mechanizmy zwiększania partycypacji kobiet w strukturach politycznych na przykładzie państw Unii Europejskiej*, Toruń 2007.

⁷²³ R. Siemieńska, *Wstęp*, [w:] R. Siemieńska (red.), *Płeć, wybory...*, s. 14.

⁷²⁴ R. Siemieńska, *Płeć a przekonanie o efektywności działań politycznych obywateli i zainteresowanie wyborami (parlamentarnymi w 2001 roku i samorządowymi w 2002 roku)*, [w:] R. Siemieńska (red.), *Płeć, wybory...*, s. 42.

⁷²⁵ Ibidem, s. 41-42.

⁷²⁶ <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>, dostęp: 10.05.2014 r.

lat.⁷²⁷ Te same procesy uwidaczniają się w odniesieniu do samorządu terytorialnego, gdzie kobiety stanowią obecnie już jedną czwartą (25%) wszystkich wybranych przedstawicieli.⁷²⁸

2.3.1.1. Parlament Europejski

W Parlamencie Europejskim łączny udział kobiet zasiadających w jego strukturach wzrasta systematycznie. W 1979 r. stanowiły one 16% deputowanych, aktualnie stanowią już 37% wszystkich europarlamentarzystów. W kadencji 2009–2014 największy odsetek kobiet wybrany został w Finlandii (62%) i Szwecji (56%), tuż za nimi plasowały się Francja, Holandia, Dania i Austria (ponad 40% reprezentacja). Mimo że łączny udział kobiet w PE przekracza wspomniany próg tzw. „masy krytycznej”, mieliśmy do czynienia ze znaczną nadreprezentacją kobiet z krajów Europy Zachodniej, których sytuacja różni się od sytuacji kobiet w krajach postkomunistycznych. W całej historii PE tylko dwa razy funkcję przewodniczącej instytucji sprawowały kobiety. Mały udział kobiet można zaobserwować także w kontekście innych znaczących funkcji, takich jak kwestorzy czy przewodniczący komisji stałych.

Udział kobiet w polskiej reprezentacji (kadencja 2014–2019) wynosi obecnie 25%, o 3% więcej niż w zeszłej kadencji. Tak skromny odsetek kobiet może wynikać pośrednio z nieznacznego zainteresowania Polaków wyborami europejskimi, czego dowodzą bardzo niska frekwencja wyborcza oraz niska świadomość obywateli w kwestii zasad wybierania deputowanych i późniejszej ich roli. Do bezpośrednich przyczyn tego stanu rzeczy można zaliczyć: niski odsetek kandydatek na listach oraz ich gorsze pozycje (w wyborach w 2009 r. kobiety były liderkami tylko 15% list wyborczych).⁷²⁹

W 2012 r. PE podjął Rezolucję w sprawie udziału kobiet w podejmowaniu decyzji politycznych – jakość i równość.⁷³⁰ Jest to jeden z nowszych dokumentów unijnych dotyczący udziału kobiet i mężczyzn w polityce. W części D zawierającej uzasadnienie konieczności podjęcia rezolucji można przeczytać, że została ona uchwalona, gdyż „według danych statystycznych i pomimo licznych podejmowanych działań przeważa brak równowagi, reprezentacja kobiet w podejmowaniu decyzji politycznych w ostatnich latach uległa stagnacji, zamiast linearnie rosnąć, a udział obu płci w parlamentach państw członkowskich UE pozostaje niezmienny i wynosi 24% w przypadku kobiet i 76% w przypadku mężczyzn, przy czym kobiety stanowią jedynie 23% wszystkich ministrów”. Z kolei w punkcie F podkreślono istniejący, choć niesformalizowany system uprzywilejowujący mężczyzn: „Mając na uwadze, że obecnie w rzeczywistości obowiązuje nieformalny system kwot, w którym mężczyźni są bardziej uprzywilejowani niż kobiety i w którym mężczyźni wybierają mężczyzn na stanowiska kierownicze; system ten nie jest sforma-

⁷²⁷ A. Wróblewska-Zawadzka, *Czy prawo ma płeć?*, [w:] A. Balczyńska-Kosman, I. Andruszkiewicz, J. Kałużna, E. Kania (red.), *Gender jako determinant w przestrzeni prywatnej i publicznej*, Poznań 2012, s. 97.

⁷²⁸ A. Niżyńska, *Kobiety w wyborach samorządowych w Polsce w 2010 roku*, [w:] M. Fuszara (red.), *Kobiety, wybory...*, s. 43–62.

⁷²⁹ M. Druciarek, A. Niżyńska, *Kobiety w wyborach do Parlamentu Europejskiego*, [w:] ibidem, s. 25–36.

⁷³⁰ Rezolucja w sprawie udziału kobiet w podejmowaniu decyzji politycznych – jakość i równość (2011/2295 (INI)). Źródło: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=uriserv:OJ.CE.2013.251.01.0001.01.POL>, dostęp: 9.04.2014 r.

lizowany, niemniej jednak stanowi przykład systematycznego i bardzo mocno zakorzonego w kulturze uprzywilejowanego traktowania mężczyzn”. W rezolucji wymienia się także inne liczne uzasadnienia i zalety wprowadzenia zrównoważonych proporcji obu płci w gremiach sprawujących władzę, tym samym zachęcając do zastosowania różnych środków wyrównujących szanse kobiet i mężczyzn w wyborach.

2.3.1.2. Parlament Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów

Udział kobiet w sejmie przed drugą wojną światową był bardzo niewielki – wynosił tylko 2%. W prezydium pierwsza kobieta – Halina Stęślicka zasiadła dopiero w 1922 r., i to tylko w charakterze sekretarza tymczasowego – nie znalazła się już w składzie prezydium pierwszej kadencji.⁷³¹ Przed drugą wojną światową pojawiały się także sporadycznie kobiety pełniące funkcję przewodniczących komisji sejmowych (np. Maria Jaworska z BBWR w latach 1930–1935 kierowała komisją oświaty).⁷³² Mimo małej liczebności reprezentacja kobiet w parlamencie była bardzo zróżnicowana. Funkcje posłanek pełniły zarówno kobiety wykształcone (np. doktor botaniki Gabriela Balicka-Iwanowska, posłanka na Sejm Ustawodawczy oraz Sejm I, II i III kadencji w II RP z ramienia Związku Ludowo-Narodowego oraz Stronnictwa Narodowego)⁷³³, jak i robotnice (np. Franciszka Wilczkowiakowa – posłanka na Sejm Ustawodawczy w latach 1919–1922 z ramienia Narodowej Partii Robotniczej)⁷³⁴. Kobiety zasiadające w sejmie i senacie wywodziły się z różnych klas społecznych i opcji politycznych, pracowały także w różnych komisjach.⁷³⁵

Po wojnie procentowy udział posłanek mieścił się w przedziale od 4% do 23%. W kadencji 1952–1956 wynosił 17%, w latach 1956–1961 było to 4%, potem w okresie 1961–1965 kobiety stanowiły 13%. W następnych kadencjach odpowiednio: 12%, 13%, 16%, 21%, 23% i 20% w latach 1985–1989. Kobiety w sejmie nie tylko były nieliczne, ale także gorzej wykształcone niż mężczyźni, częściej bezpartyjne i wywodziły się raczej ze sfeminizowanych działów gospodarki, takich jak oświata czy przemysł lekki.⁷³⁶ Jak ujął to Jacek Wódz, „władza komunistyczna, świadoma swej niereprezentatywności (...) w momencie *quasi* wyborów parlamentarnych czy lokalnych dbała o swoiste odwzorowanie w ciałach wybieralnych pewnych (...) członów społeczeństwa. W ten właśnie sposób rekomendowano (...) odpowiednią liczbę kobiet (często wskazując też ich wiek, wykształcenie, zawód itp.)”.⁷³⁷ Renata Siemieńska, komentując ten stan rzeczy, określiła kobiety-posłanki

⁷³¹ A. Ajnenkiel, *Historia Sejmu Polskiego*, t. 2, cz. 2: *Rzeczpospolita*, Warszawa 1989, s. 8.

⁷³² Ibidem. s. 322.

⁷³³ *Posłowie i senatorowie Rzeczypospolitej Polskiej 1919–1939. Słownik biograficzny*, t. I: A–D, A.K. Kunert (red.), Warszawa 1998, s. 73–74.

⁷³⁴ M. Kondracka, *Aktywność parlamentarna posłanek i senatorek Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919–1927*, [w:] A. Janiak-Jasińska, K. Sierakowska, A. Szwarc (red.), *Działaczki społeczne, feministki, obywatelki. Samoorganizowanie się kobiet po 1918 roku (na tle porównawczym)*, t. 2, Warszawa 2009, s. 50–52.

⁷³⁵ M. Fuszara, *Kobiety w polityce*, Warszawa 2007, s. 87.

⁷³⁶ M. Fuszara, *Udział kobiet w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] M. Fuszara (red.), *Kobiety...*, s. 94.

⁷³⁷ J. Wódz, *Legitymizacja kariery politycznej kobiet w Polsce po 1989 roku. Kilka refleksji z dziedziny socjologii polityki*, [w:] K. Faliszek, E. McLean Petras (red.), *Kobiety wobec przemian okresu transformacji*, Katowice 1997, s. 152.

tamtego okresu „wypełniaczami”⁷³⁸ ław sejmowych, których głos był za słaby, aby mógł się liczyć w politycznej dyskusji. Bardzo niska reprezentacja kobiet była bowiem tam, gdzie zapadały rzeczywiste decyzje, w KC PZPR.⁷³⁹

Po roku 1989 udział kobiet w strukturach sejmów zaczął systematycznie wzrastać, nawet o kilka punktów procentowych z wyborów na wybory. W pierwszych wolnych wyborach wyłoniono 13% reprezentantek, potem w kadencji 1991–1993 nastąpił spadek do 10%, a następnie, począwszy od lat 1993–1997, dało się zaobserwować wzrost do 13% (w latach 1993–2001), 20% (2001–2007) i 24% (od 2011 r.).⁷⁴⁰

Jeśli zaś chodzi o wybory do Senatu RP, dane statystyczne wskazują, iż odsetek senatorek nieustannie był i wciąż jest bardzo niski: w kadencji 2011–2015 wynosi tylko 13%. Wcześniej, począwszy od roku 1989, w kolejnych kadencjach były to wartości: 6%, 8%, 13%, 12%, 23%, 14% i 8% w latach 2007–2011. Jedyny skokowy wzrost udziału kobiet w senacie odnotowano w 2001 roku, kiedy to niektóre partie polityczne wprowadziły kwoty na swoich listach, a dodatkowo wiele organizacji pozarządowych podjęło zorganizowane działania na rzecz zwiększenia liczby kobiet wśród parlamentarzystek.⁷⁴¹ W 2011 r. po raz pierwszy wybory do senatu odbyły się według nowych zasad – zostały przeprowadzone w okręgach jednomandatowych, które, jak wynika z badań, mniej sprzyjają realizacji zasady równości płci. Na potwierdzenie tej tezy można wskazać fakt, iż w wyborach do senatu w 2011 r. w niemal połowie ze 100 okręgów, a dokładnie w 48 – żadna partia nie wystawiła kandydatki. Nie da się zakwestionować faktu, iż na wyniki poszczególnych kandydatów duży wpływ ma przyjęty system wyborczy. Podkreśliła to Małgorzata Fuszara, pisząc, iż „na świecie udział kobiet w parlamentach wybieranych w systemie proporcjonalnym jest dwukrotnie wyższy niż w tych, w których obowiązuje system większościowy lub mieszany.”⁷⁴²

⁷³⁸ R. Siemieńska, *Kobiety: nowe wyzwania. Starcie przeszłości z teraźniejszością*, Warszawa 1996, s. 97.

⁷³⁹ M. Fuszara, *Kobiety w polityce*, s. 88.

⁷⁴⁰ M. Fuszara, *Udział kobiet w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] M. Fuszara (red.), *Kobiety...*, s. 94.

⁷⁴¹ Ibidem, s. 134.

⁷⁴² Ibidem, s. 83.

Tabela 2. Odsetek kobiet w parlamencie RP w latach 1952–2015

Rok wyborów (początek kadencji)	Udział kobiet w Sejmie RP [% i liczba bezwzględna]	Udział kobiet w Senacie RP [liczba bezwzględna]
2011	24% / 112	13
2007	20% / 94	8
2005	20% / 91	14
2001	20% / 93	23
1997	13% / 60	12
1993	13% / 60	13
1991	10% / 44	8
1989	13% / 62	6
1985	20% / 93	Po zlikwidowaniu w 1946 roku Senat został reaktywowany dopiero w 1989 r.
1980	23% / 106	
1976	21% / 95	
1972	16% / 73	
1969	13% / 62	
1965	12% / 57	
1961	13% / 60	
1956	4% / 19	
1952	17% / 74	

Źródło: Opracowanie własne, na podstawie: A. Wróblewska-Zawadzka, *Czy prawo ma płeć?*, [w:] A. Balczyńska-Kosman, I. Andruszkiewicz, J. Kałużna, E. Kania (red.), *Gender jako determinanta w przestrzeni prywatnej i publicznej*, Poznań 2012, s. 98 oraz M. Fuszara, *Kobiety w polityce*, Warszawa 2007, s. 88 oraz danych z PKW.

Jeśli chodzi o składy osobowe Rady Ministrów, to począwszy od 1989 r. (rząd Tadeusza Mazowieckiego, a skończywszy na 2014 r. (drugi rząd Donalda Tuska), w skład tego organu władzy wykonawczej wchodziło łącznie 26 kobiet. Na czele rządu kobieta stanęła tylko raz – w 1992 r. i była to Hanna Suchocka.⁷⁴³

W skład gabinetu pierwszego solidarnościowego premiera Tadeusza Mazowieckiego, powołanego przez sejm 12 września 1989 r., weszła tylko jedna kobieta – Izabella Cywińska, której powierzono funkcję ministra kultury i sztuki.⁷⁴⁴ W rządzie Jana Krzysztofa Bieleckiego, powołanym przez sejm 12 stycznia 1991 r., na stanowisku ministerialnym nie znalazła się żadna kobieta.⁷⁴⁵ Sytuacja ta zmieniła się dopiero 31 sierpnia 1991 r., kiedy to utworzono Ministerstwo Przemysłu i Handlu, na którego czele stanęła Henryka Bochniarz. Dnia 23 grudnia 1991 roku uformował się nowy, w 100% „męski” gabinet na czele z Janem Olszewskim.⁷⁴⁶ Po odwołaniu Olszewskiego, sejm powierzył misję tworzenia rządu Waldemarowi

⁷⁴³ K. Leszczyńska, *Polska elita rządowa po 2005 roku*, [w:] *Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne*, vol. 41/2014, Toruń 2014, s. 197.

⁷⁴⁴ A. Dudek, *Historia polityczna Polski 1989–2012*, Kraków 2013, s. 65–66.

⁷⁴⁵ Więcej: *Rząd Jana Krzysztofa Bieleckiego*, Seria monograficzna: Polska Agencja Prasowa, Warszawa 1991.

⁷⁴⁶ A. Dudek, *Historia polityczna Polski...*, s. 192–193.

wi Pawlakowi, który jednak szybko podał się do dymisji.⁷⁴⁷ Kolejną osobą, powołaną na to stanowisko (10 lipca 1992 r.), była Hanna Suchocka, jednak i w jej gabinecie zabrakło ministrów płci żeńskiej.⁷⁴⁸ 26 października 1993 r., gdy funkcję premiera objął Waldemar Pawlak, w skład Rady Ministrów weszła Barbara Blida, której powierzono kierowanie Ministerstwem Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa.⁷⁴⁹ Tę funkcję, jako jedyna kobieta w rządzie, pełniła także po 6 marca 1995 r., kiedy nowym premierem wybrany został Józef Oleksy.⁷⁵⁰ W Radzie Ministrów działającej pod kierownictwem premiera Włodzimierza Cimoszewicza (od 7 lutego 1996 do 31 października 1997 r.) także znalazła się tylko Barbara Blida, kierując tym samym co wcześniej ministerstwem.⁷⁵¹ Więcej kobiet pojawiło się wśród ministrów pracujących pod kierownictwem premiera Jerzego Buzka (od 31 października 1997 do 19 października 2001 r.). Były to: Hanna Suchocka – minister sprawiedliwości, Joanna Wnuk-Nazarowa – minister kultury i sztuki oraz Teresa Kamińska – koordynator reformy społecznej. W późniejszym czasie do tego grona dołączyły jeszcze: Halina Wasilewska-Trenkner – minister finansów oraz Aldona Kamela-Sowińska – minister skarbu państwa.⁷⁵² W okresie od 26 października 2001 do 2 maja 2004 r. działał rząd Leszka Millera, w którym pracowały dwie kobiety: Barbara Piwnik – minister sprawiedliwości (dymisja 6 lipca 2003 r.) oraz Krystyna Łybacka – minister edukacji narodowej i sportu. W trakcie kadencji do Rady Ministrów dołączyła także Danuta Hübner.⁷⁵³ W gabinecie Marka Belki, powołanym 2 maja 2004 r., znalazł się jedna kobieta, która zajęła stanowisko wiceprezesa Rady Ministrów. Była to Izabela Jaruga-Nowacka.⁷⁵⁴ Podobnie stało się w przypadku drugiego rządu Marka Belki, w okresie od 11 czerwca 2004 do 19 października 2005 r. Również wówczas stanowisko wiceprezesa Rady Ministrów przypadło Jarudze-Nowackiej, która w 2004 r. objęła także Ministerstwo Polityki Społecznej. Kolejny gabinet, pod kierownictwem Kazimierza Marcinkiewicza, został powołany i zaprzysiężony 31 października 2005 r. Wicepremierem została Zyta Gilowska, Teresa Lubińska – ministrem finansów (od 2006 r. to stanowisko także przejęła Zyta Gilowska), a Grażyna Gęsicka – ministrem rozwoju regionalnego. W maju 2006 r. do tego grona dołączyły Anna Fatyga – minister spraw zagranicznych oraz Anna Kalata – minister pracy i polityki społecznej.⁷⁵⁵ Rada Ministrów, której prezesem był Jarosław Kaczyński, została powołana i zaprzysiężona 14 lipca 2006 r. Swoją pracę w jej ramach kontynuowały Anna Fotyga – minister spraw zagranicznych, Grażyna Gęsicka – minister rozwoju regionalnego oraz Anna Kalata – minister pracy i polityki społecznej. Do grona ministrów dołączyła także Zyta Gilowska – wiceprezes Rady Ministrów i minister finansów, Elżbieta Jakubiak – minister sportu i turystyki oraz Joanna Kluzik-Rostkowska – minister pracy i polityki społecznej. Kolejna Rada Ministrów, działająca pod kierownic-

⁷⁴⁷ Ibidem, s. 230.

⁷⁴⁸ Ibidem, s. 233.

⁷⁴⁹ Ibidem, s. 294.

⁷⁵⁰ Ibidem, s. 319.

⁷⁵¹ Ibidem, s. 353-354.

⁷⁵² Ibidem, s. 378.

⁷⁵³ Ibidem, s. 445-446.

⁷⁵⁴ Ibidem, s. 504.

⁷⁵⁵ Ibidem, s. 546.

twem Donalda Tuska, została zaprzysiężona 16 listopada 2007 r. W jej skład weszła Elżbieta Bieńkowska – minister rozwoju regionalnego, Jolanta Fedak – minister pracy i polityki społecznej, Katarzyna Hall – minister edukacji narodowej, Barbara Kudrycka – minister nauki i szkolnictwa wyższego, Ewa Kopacz – minister zdrowia. Misję formowania kolejnego rządu także powierzono Donaldowi Tuskowi, który 18 listopada 2011 r. do współpracy zaprosił Elżbietę Bieńkowską – minister rozwoju regionalnego, a potem także wiceprezes Rady Ministrów, Barbarę Kudrycką – minister nauki i szkolnictwa wyższego, Joannę Muchę – minister sportu i turystyki oraz Krystynę Szumilas – minister edukacji narodowej. Dnia 27 listopada 2013 r. dokonano zmian w urzędującym gabinecie. Odwołano Joannę Muchę, Barbarę Kudrycką i Krystynę Szumilas, a Elżbieta Bieńkowska objęła stanowisko wicepremiera i ministra infrastruktury i rozwoju. Powołano także Joannę Kluzik-Rostkowską, której powierzono urząd ministra edukacji narodowej. 3 grudnia 2013 r. na urząd ministra nauki i szkolnictwa wyższego wybrano Lenę Kolarską-Bobińską.⁷⁵⁶

2.3.1.3. Organy samorządu terytorialnego

Małgorzata Fuszara, analizując sytuację w skali międzynarodowej, zauważyła, że „udział kobiet we władzach lokalnych jest bardzo zróżnicowany – od 8% w północnej Afryce do ponad 30% w Afryce subsaharyjskiej. Kraje europejskie należą do tych, w których udział kobiet we władzach lokalnych jest stosunkowo wysoki, wynosi bowiem ponad 25%.”⁷⁵⁷ Trzeba jednak podkreślić, że „trudno jest uogólnić dane (...). Zależy to od szczebla władzy, od kraju i od regionu (...). A jednak i w tej sferze występują pewne prawidłowości.”⁷⁵⁸

W Polsce udział kobiet we władzach lokalnych, poczynwszy od roku 1990, z wyborów na wybory systematycznie wzrasta, co jest poniekąd związane z ich większym udziałem w wyborach w ogóle. W 1990 r. w radach zasiadło 11% kobiet, w 1994 – 17,8%, w 1998 – 15,7%, w 2002 znowu 17,8%, w 2006 – 21%, a w kadencji 2010–2014 kobiety stanowią już jedną czwartą (25%) wszystkich wybranych przedstawicieli.⁷⁵⁹ Ten ostatni, pozytywny wzrost jest z pewnością związany z planowanym wówczas wprowadzeniem do ordynacji wyborczej zapisu o konieczności zagwarantowania kwot na listach wyborczych oraz z prowadzoną w mediach i debacie publicznej dyskusją na ten temat. Przepis wszedł w życie dopiero w 2011 r., więc już po wyborach samorządowych, jednakże partie polityczne już w czasie kampanii wyborczej ogłaszały, iż zamierzają zastosować proponowane kwoty. Jak wynika z danych Państwowej Komisji Wyborczej, żadne ugrupowanie, mimo wcześniejszych obietnic, nie osiągnęło 35% poziomu reprezentacji kobiet na swoich listach. Tendencja jest więc wzrostowa, ale charakteryzuje się małą dynamiką. W wyborach samorządowych w 2006 r. kobiety stanowiły 29% osób kandydujących, a w 2010 r. odsetek ten sięgnął 31%.⁷⁶⁰ Ponadto z analizy danych statystycznych z 2010 r. wynika jednoznacznie, że większy jest udział ko-

⁷⁵⁶ K. Leszczyńska, *Polska elita rządowa po 2005 roku...*, s. 197-201.

⁷⁵⁷ M. Fuszara, *Wybory samorządowe. Kobiety we władzach lokalnych*, [w:] M. Fuszara (red.), *Kobiety...*, s. 40.

⁷⁵⁸ Ibidem, s. 42.

⁷⁵⁹ A. Niżyńska, *Kobiety w wyborach samorządowych w Polsce w 2010 roku*, [w:] ibidem, s. 43-62.

⁷⁶⁰ Ibidem, s. 45.

biet w samorządowych organach stanowiących niż w organach władzy wykonawczej, gdzie na przykład w skali kraju kobiety pełniące funkcję wójta, burmistrza czy prezydenta miasta nie stanowią nawet 10% ogółu osób na tych stanowiskach.⁷⁶¹

Tym, co zdecydowanie różni wybory samorządowe od innych, jest ich lokalny charakter, z którego wynika fakt, iż w rywalizacji o mandaty na szczeblu gminnym czy regionalnym polityka partyjna odgrywa dużo mniejszą rolę. Ma to niebagatelne znaczenie dla kobiet, ponieważ tam, gdzie o władzę walczą ugrupowania lokalne, kobiety mają większe szanse na miejsca na listach (w tym też miejsca wysokie), a co za tym idzie – na wybranie. W roku 2010 aż 59% osób kandydujących do sejmików i rad wszystkich szczebli pochodziło z list pozapartyjnych, pozostałe 41% z list partii politycznych. W grupie osób kandydujących można było zauważyć wyraźną „piramidę upartyjnienia”, polegającą na tym, że wśród kandydatów do sejmików i rad powiatów osoby bezpartyjne stanowiły 44%, wśród kandydatów do rad gmin liczących powyżej 20 tysięcy mieszkańców osoby bezpartyjne stanowiły większość, bo 57%, a wśród kandydujących do rad gmin w jednostkach mających mniej niż 20 tysięcy mieszkańców – przyniatającą większość, bo aż 72%.⁷⁶²

Tabela 3. Procentowy udział kobiet w radach samorządowych wszystkich szczebli

Rok	Procentowy udział kobiet wśród ogółu wybranych radnych (wszystkich szczebli)	Rok	Procentowy udział kobiet wśród ogółu wybranych radnych (wszystkich szczebli)
1958	5,8%	1988	21,7%
1961	13,6%	1990	11%
1965	18,7%	1994	17,8%
1969	15,4%	1998	15,7%
1976 (szczebel podstawowy)	25,6%	2002	17,8%
1980 (szczebel wojewódzki)	30%	2006	21%
1984	20,6%	2010	25%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Fuszara, *Kobiety w polityce*, Warszawa 2007, s. 141 oraz A. Niżyńska, *Kobiety w wyborach samorządowych w Polsce w 2010 roku*, [w:] M. Fuszara (red.), *Kobiety, wybory, polityka*, Warszawa 2013, s. 43-62.

2.3.2. Równość płci w wybranych partiach politycznych

Partie polityczne są ważnym elementem systemu politycznego kraju, ponieważ to z ich szeregów rekrutują się późniejsi polityczni decydenci. Dlatego też, w kontekście podejmowanych rozważań warto przyrzeć się również realizacji zasady równości płci przez te właśnie podmioty. Dokumentami, które określają priorytety polityczne poszczególnych ugrupowań, są ich programy wyborcze, stanowiące meritum poglądów danej grupy ludzi

⁷⁶¹ Ibidem, s. 50.

⁷⁶² M. Fuszara, *Kobiety w samorządach lokalnych – wybory w 2010 roku*, [w:] ibidem, s. 64-65.

i jednocześnie ich plan działania na najbliższe lata – jeśli oczywiście otrzymają odpowiednią legitymizację wyborczą.

Inną, równie istotną sprawą są praktyki wewnątrzpartyjne, dotyczące rozdzielania konkretnych miejsc na listach wyborczych. Jak pokazują dane statystyczne, istnieją miejsca „lepsze”, na których znalezienie się znacznie zwiększa szansę na zdobycie mandatu, oraz miejsca „gorsze”, rzadko zauważane i doceniane w akcie głosowania przez wyborców. To, na jakim miejscu znajdzie się kandydat lub kandydatka, najczęściej zależy od decyzji władz partyjnych, o których – na podstawie badań – Jarosław Zbieranek stwierdził, że mają mało demokratyczny charakter, gdyż „są w rzeczywistości udziałem niewielkiego odsetka członków.”⁷⁶³ Najczęściej też w gronie ścisłej elity partyjnej znajdują się wyłącznie mężczyźni. Marcin Walecki zauważył, że „sytuację tę można zmienić, zapewniając większy dopływ kobiet do partii politycznych i do stanowisk, do których dostęp zapewnia uczestnictwo w ugrupowaniach politycznych. Opierając się na tezie, że gdy do danej partii wejdzie jedna kobieta, wówczas kobieta ta się zmieni, ale kiedy do tej samej partii wejdzie sto kobiet, wtedy zmieni się partia (...). Według wyliczeń Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, przy obecnych tendencjach w tej dziedzinie kraje skupione w organizacji dojdą do pełnego parytetu płci w ciągu pięćdziesięciu lat, z kolei państwa nienależące do organizacji – za półtora wieku.”⁷⁶⁴

Tak więc tylko aktywny udział kobiet w strukturach partyjnych może przełożyć się w konsekwencji na ich lepszą i silniejszą reprezentację na listach wyborczych tychże podmiotów, co z kolei wpłynie na wynik głosowania i przyczyni się do zwiększenia partycypacji kobiet w faktycznych strukturach władzy.

2.3.2.1. Równość płci i tzw. „kwestia kobieca” w wybranych programach wyborczych partii politycznych

Definiując program wyborczy, należy zwrócić uwagę, że jest to „dokument uchwalony przez zjazd delegatów partii politycznej biorącej udział w wyborach, zawiera główne jej cele i zamierzenia. W programie wyborczym zawarte są oceny sytuacji wewnętrznej kraju i problematyki międzynarodowej oraz informacje o planowanych przedsięwzięciach po wygranych wyborach. W programie wyborczym występują 2 elementy: emocjonalny, który ma zjednać jak najszersze grono potencjalnych zwolenników z wszystkich środowisk społecznych oraz racjonalny, odwołujący się do intelektu, zdrowego rozsądku wyborców, ich oczekiwań wynikających z bieżących potrzeb społecznych i gospodarczych.”⁷⁶⁵

Warto przeanalizować te właśnie dokumenty pod kątem obecności w nich zagadnień związanych z równymi prawami kobiet i mężczyzn, ale także zwrócenia uwagi na usytuowanie przedstawicieli dwóch płci w obrębie specyficznych obszarów życia społecznego (typu: rodzina i polityka prorodzinna czy rynek pracy). Nie sposób w tym miejscu scharakteryzować wszystkich partii i ich dokumentów programowych, dlatego też zostaną

⁷⁶³ J. Zbieranek, [za:] M. Solon-Lipiński, *Wnioski z badań i raportu „O demokracji w polskich partiach politycznych”*, [w:] J. Zbieranek (red.), *Mechanizmy demokratyczne w polskich partiach politycznych. Opinie i rekomendacje*, Warszawa 2012, s. 8.

⁷⁶⁴ M. Solon-Lipiński, *Sprawozdanie z konferencji*, [w:] J. Zbieranek (red.), *Mechanizmy demokratyczne...*, s. 20.

⁷⁶⁵ Hasło: program wyborczy [w:] R. Smolski, *Słownik encyklopedyczny. Edukacja obywatelska*, Wrocław 1999.

przedstawione tylko niektóre, wybrane losowo zapisy pochodzące z programów wyborczych partii biorących udział w ostatnich wyborach parlamentarnych w 2011 r. – będące reprezentatywne dla omawianego problemu. Wspomniane będą także zapisy z programów wyborczych pochodzących sprzed kilkunastu lat (np. z 1997 r.), ponieważ bardzo dobrze obrazują objaśniane zagadnienia.

Badając programy pod kątem „równościowym”, wyodrębnić można trzy grupy partii. Po pierwsze, takie, które nie wspominają ani o kobietach, ani o mężczyznach oraz nie stosują wymiaru płci w opisie rzeczywistości. Takie konstituowanie programu określane jest przez jego autorów jako „neutralne z punktu widzenia płci”, jednak adwersarze – często rekrutujący się ze środowisk feministycznych – będą twierdzili, że zapisy tego typu nie są neutralne, a raczej „ślepe na zróżnicowania płci”. Zwolennicy tej ostatniej interpretacji uważają, iż nie istnieją przepisy, programy czy nawet działania, będące neutralne wobec doświadczeń i potrzeb kobiet lub mężczyzn, są one bowiem dostosowywane do przedstawicieli tych grup, które je tworzą – a więc często do samych mężczyzn.⁷⁶⁶ W taki sposób przed wyborami parlamentarnymi w 2011 r. zaprezentowało się Polskie Stronnictwo Ludowe.⁷⁶⁷

Drugą grupę stanowią partie, które wspominają o kobietach głównie przy omawianiu problematyki rodzin i polityki prorodzinnej. Warto podkreślić, że o mężczyznach nie wspominają wcale. Eksponowana jest w ich programach rola kobiety wyłącznie jako matki lub opiekunki osób zależnych (małych dzieci, starszych rodziców), bez zwrócenia uwagi na jej inne ambicje. Skrajnym przykładem tego typu zapisów, pochodzącym jednak sprzed kilkunastu lat (1997 rok), może być cytat z programu politycznego Unii Polityki Realnej: „Należy (...) skasować wszystkie (...) mechanizmy zaburzające naturalny podział ról w rodzinie. (...) możemy uzyskać sytuację braku ekonomicznego przymusu pracy kobiet.”⁷⁶⁸

Również inne ugrupowanie, a mianowicie Blok dla Polski, postulowało „umożliwienie kobiecie pełnego powrotu do zawodu po okresie zupełnego poświęcenia się rodzinie.”⁷⁶⁹ Partia ta zaproponowała ponadto sześciogodzinny dzień pracy dla wszystkich kobiet-matek (bez względu na wiek potomstwa), ale już o mężczyznach-ojcach nie wspomniano. Przekonanie, że „obowiązki rodzinne” dotyczą wyłącznie kobiet, jest w gronie partii prawicowych i konserwatywnych spotykane dość często. W tym samym okresie także Porozumienie Centrum podejmowało temat kobiet w odniesieniu do ich roli jako matek i żon, postulując wprowadzenie różnego typu mechanizmów, mających na celu dowartościowanie pracy domowej kobiet.⁷⁷⁰ Z nowszych przykładów: przed wyborami parlamentarnymi w 2011 r., jako partia widząca w kobiecie jedynie matkę i żonę zaprezentowało się Prawo i Sprawiedliwość.⁷⁷¹ Mimo że w obszernym programie wyborczym tej partii kobietom poświęcono dużo miejsca, wszystkie postulaty związane były z rolą, jaką kobiety odgrywają tradycyjnie w rodzinie. Pewne proponowane rozwiązania zostały potraktowane jak wynagrodzenie za

⁷⁶⁶ M. Fuszara, *Kobiety w polityce...*, s. 94-95.

⁷⁶⁷ M. Gałązka, *Partie o kobietach. Analiza programów zwyciężskich partii politycznych przedstawionych przed wyborami parlamentarnymi w 2011*, Warszawa 2012, s. 6.

⁷⁶⁸ M. Fuszara, *Kobiety w polityce...*, s. 96.

⁷⁶⁹ Ibidem, s. 95.

⁷⁷⁰ Ibidem, s. 96-97.

⁷⁷¹ M. Gałązka, *Partie o kobietach. Analiza programów...*, s. 7.

poświęcenie się rodzinie, np. emerytura małżeńska. Trzeba przyznać, że wiele propozycji Prawa i Sprawiedliwości rzeczywiście w dużym stopniu mogłoby poprawić doraźną sytuację kobiet (m.in. wprowadzenie elastycznego czasu pracy, finansowanie znieczulenia okołoporodowego i szkoły rodzenia, tworzenie infrastruktury przyjaznej macierzyństwu), partia nie zaprezentowała jednak rozwiązań, które pozwoliłyby ojcom i matkom w równym stopniu opiekować się dziećmi, czyli byłyby odpowiedzią na potrzeby strategiczne obu płci. Prawo i Sprawiedliwość nie dostrzegło też problemów kobiet niezwiązanych ze sferą rodzinną i nie skierowało do nich szerszej oferty politycznej.⁷⁷² Podobnie ma się sprawa z programem wyborczym Platformy Obywatelskiej z 2011 r., który nie zawierał wielu propozycji zmian sytuacji kobiet w Polsce. Decydenci partyjni skupili się głównie na mechanizmach zachęcających Polaków do posiadania dzieci. Poza kwestiami związanymi z rynkiem pracy Platforma Obywatelska nie przedstawiła żadnych rozwiązań prowadzących do osiągnięcia realnego równouprawnienia kobiet i mężczyzn. Ugrupowanie to milczało również w sprawie *in vitro*, świadomego macierzyństwa, partnerstwa w rodzinie czy udziału kobiet w życiu publicznym.⁷⁷³ Należy jednak wspomnieć, że Platforma Obywatelska wpisała w swój program obok problematyki prorodzinnej także kwestie związane z udziałem kobiet na rynku pracy, co odróżniło ją od Prawa i Sprawiedliwości.

Tabela 4. Porównanie wybranych elementów programów wyborczych Prawa i Sprawiedliwości i Platformy Obywatelskiej z 2011 r.

Element programu	Prawo i Sprawiedliwość	Platforma Obywatelska
Polityka społeczna, w tym kwestie związane z rodziną	- finansowanie przez państwo szkoły rodzenia, znieczulenia okołoporodowego, porodu rodzinnego, - wydłużenie urlopu macierzyńskiego, - zwiększenie zasiłków, - bezpłatna opieka przedszkolna świadczona w pełnym wymiarze godzin, - rozwój innych form edukacji przedszkolnej, - zrównanie dotacji przyznawanych na dziecko w przedszkolach publicznych i niepublicznych, - elastyczny czas pracy dla kobiet karmiących, - możliwość wykonywania przez matkę części pracy w domu.	- zwiększenie ulgi na trzecie i kolejne dziecko, - finansowanie przez państwo znieczulenia okołoporodowego i porodu rodzinnego, - zmiana zasad finansowania szkoły rodzenia, - tworzenie nowych miejsc w przedszkolach i żłobkach, - zrównanie wysokości dotacji na dziecko w przedszkolach publicznych i niepublicznych, - wydłużenie czasu pracy przedszkoli i zwiększenie ich dostępności także w okresie wakacyjnym
Polityka równościowa	Brak	- zwiększenie aktywności zawodowej kobiet, - „równa płaca za równą pracę”.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Gałązka, *Partie o kobietach. Analiza programów zwycięskich partii politycznych przedstawionych przed wyborami parlamentarnymi w 2011*, Warszawa 2012, s. 17-19.

⁷⁷² Ibidem, s. 7-9.

⁷⁷³ M. Gałązka, *Partie o kobietach. Analiza programów...*, s. 9-11.

Trzecią grupę stanowią partie, które kwestiom związanym z płcią i polityką równościową poświęciły osobne miejsce w swoich dokumentach programowych. W przeszłości do tej grupy zaliczyć można było Unię Pracy, Sojusz Lewicy Demokratycznej i od 2001 r. Unię Wolności.⁷⁷⁴ W wyborach w 2011 r. były to Ruch Palikota i Sojusz Lewicy Demokratycznej. Partie te wskazały potrzebę wprowadzenia rozwiązań nie tylko uniwersalnych (dotyczących wszystkich obywateli), ale także skierowanych jedynie do kobiet jako grupy dyskryminowanej w pewnym obszarach życia społecznego. Ugrupowania te zaproponowały rozwiązania z zakresu zarówno polityki rodzinnej, jak i polityki równościowej.⁷⁷⁵

Tabela 5. Porównanie wybranych elementów programów wyborczych Ruchu Palikota i Sojuszu Lewicy Demokratycznej z 2011 r.

Element programu	Ruch Palikota	Sojusz Lewicy Demokratycznej
Polityka społeczna, w tym kwestie związane z rodziną	- powszechna dostępność żłobków i przedszkoli, - refundowanie przez państwo metody zapłodnienia <i>in vitro</i>, - zwolnienie na dziecięć lat z płacenia podatku dochodowego kobiety i mężczyzny, którzy mają co najmniej troje dzieci.	- upowszechnienie szkoleń dla przyszłych rodziców, - bezpłatne znieczulenie przy porodzie, badania i pomoc pielęgnarska, - przyspieszenie wypłacania zasiłków macierzyńskich dla samozatrudnionych kobiet, - zmiana wysokości zasiłków rodzinnych, - zniesienie lub podwyższenie progu uprawniającego do korzystania z zasiłków wychowawczych, - uruchomienie Narodowego Programu Budowy Przedszkoli, - objęcie opieki przedszkolnej subwencją oświatową, - ustalenie maksymalnego pułapu odpłatności za opiekę nad dzieckiem, - ulgi podatkowe dla firm zakładających przedszkola i żłobki, - wspieranie tworzenia sieci przedszkoli przyzakładowych i rodzinnych, - zapewnienie finansowania ze środków publicznych procedur zapłodnienia <i>in vitro</i>, - modyfikacja podatkowej ulgi prorodzinnej.
Polityka równościowa	- wprowadzenie parytetu płci na listach wyborczych, - ulgi dla pracodawców zatrudniających matki pracujące w domu, - liberalizacja ustawy aborcyjnej, - darmowy dostęp do środków antykoncepcyjnych, - edukacja seksualna jako przedmiot obowiązkowy w szkołach.	- mechanizmy wspierające zwiększenie obecności kobiet w życiu publicznym, - realne równouprawnienie na rynku pracy i monitoring pracodawców, - zwalczanie dyskryminacji płacowej, - zachęty dla kobiet do wydłużania aktywności zawodowej, - przepisy gwarantujące kobietom bezpieczeństwo zatrudnienia na wypadek ciąży, - dostęp do wszystkich metod planowania rodziny i szeroko pojętego zdrowia reprodukcyjnego, - upowszechnianie antykoncepcji, - prowadzenie edukacji seksualnej w szkołach publicznych wszystkich szczebli.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Gałązka, *Partie o kobietach. Analiza programów...*, s. 11-17.

⁷⁷⁴ M. Fuszara, *Kobiety w polityce...*, s. 97.

⁷⁷⁵ M. Gałązka, *Partie o kobietach. Analiza programów...*, s. 11-16.

Jak wskazują powyższe dane, większość partii politycznych zasiadających w kadencji 2011–2015 w polskim parlamencie podjęła w swoich przedwyborczych programach problematykę kobiecą lub równościową. Jedynie Polskie Stronnictwo Ludowe nie zaprezentowało żadnych tego typu postulatów, umieszczając w programie tylko propozycję objęcia jak największej liczby dzieci opieką przedszkolną. Prawo i Sprawiedliwość wskazało na wiele pomysłów, których wprowadzenie mogłoby doraźnie poprawić sytuację kobiet, wszystkie one były jednak związane ze sferą rodzinną. Platforma Obywatelska wspomniała o kobietach przy okazji polityki rodzinnej i polityki zatrudnienia. Ruch Palikota i Sojusz Lewicy Demokratycznej podkreśliły natomiast konieczność zapewnienia równości szans i praw obu płci, opowiadając się za partnerstwem kobiet i mężczyzn, świadomym macierzyństwem, zwiększeniem obecności kobiet w życiu publicznym, a także wsparciem uczestnictwa kobiet na rynku pracy.

Nasuwa się wniosek, że gdy rozważamy kwestię równości w programach partii politycznych, bardzo duże znaczenie odgrywa kontekst, czyli konkretna płaszczyzna życia społeczno-polityczno-gospodarczego. Podział na kobiety i mężczyzn pojawia się bowiem głównie w odniesieniu do polityki prorodzinnej, polityki społecznej, w tym ubezpieczeń społecznych i przywilejów emerytalnych oraz rynku pracy. Dla ścisłości: nie jest to nawet podział na kobiety i mężczyzn, a tylko na kobiety i resztę, gdyż propozycje są kierowane albo do „ogółu” obywateli, albo do samych tylko kobiet (tzw. „kwestie kobiece”). Jest to, niestety, bardzo stereotypowy schemat, w którym szerszy kontekst społeczny nie jest brany pod uwagę. Podejmowane w tym zakresie działania mogą sprawić tylko, że poprawi się doraźna sytuacja kobiet, ale nie zmieni się ich status, co oznacza, że w konsekwencji wcale nie doprowadzi się do faktycznej równości płci.

Biorąc pod uwagę niezaprzeczalny fakt istnienia nierówności społecznych, w tym w odniesieniu do sytuacji faktycznej kobiet i mężczyzn, należy zgodzić się ze stwierdzeniem, że bez podejmowania horyzontalnych działań na rzecz równości wszystkich obywateli z proponowanych zmian i reform nie będą oni mogli korzystać w sposób równy i sprawiedliwy. Wydaje się, że ten problem może być skutkiem nierzetelnej i powierzchownej analizy potrzeb społecznych, przeprowadzanej każdorazowo przez partie polityczne przed wyborami. Jednak niezauważenie kobiet przez twórców programów może wynikać także z podstaw ideologicznych danego ugrupowania. Istnieją bowiem takie partie (jak pokazały powyższe przykłady), które nie wpisują w swoje programy żadnych propozycji dotyczących wyrównywania szans kobiet i mężczyzn, gdyż z ich założeń programowych wynika zgoda na tradycyjny podział ról w rodzinie i społeczeństwie. Partie konserwatywne, narodowe czy nawet agrarne różnią się więc znacznie w podejściu do ról kobiecych i męskich od partii lewicowych. Każdej z nich przyswiecają bowiem inne wartości nadrzędne.

2.3.2.2. Rekrutacja, selekcja i wsparcie podczas kampanii kandydatów a ich płeć

Richard E. Matland powiedział, że „etap, na którym decydenci partii faktycznie wybierają kandydatów, jest prawdopodobnie najważniejszym etapem, prowadzącym do obejmowania stanowisk politycznych przez kobiety.”⁷⁷⁶ Dzieje się tak, gdyż jak stwierdziła Małgo-

⁷⁷⁶ R.E. Matland, *Zwiększanie uczestnictwa politycznego kobiet: nominacje do ciał ustawodawczych a systemy wyborcze*, [w:] R. Siemieńska (red.), *Aktorzy życia publicznego. Płeć jako czynnik różnicujący*, Warszawa 2003, s. 152.

rzata Fuszara, „wbrew często powtarzanym stereotypom to nie wyborcy decydują o tym, że mało jest kobiet wśród władz różnych szczebli.”⁷⁷⁷ Autorka wyprowadziła taki wniosek, powołując się na wyniki badań empirycznych, prowadzonych przez Renatę Siemieńską (wybory parlamentarne) i Filipa Raciborskiego (wybory samorządowe), opublikowanych w 2005 r. Autorzy ci wskazali, że to partie polityczne dyskryminują kobiety, umieszczając je na niskich miejscach, bądź nie umieszczając ich na swoich listach wcale (było to jeszcze przed wprowadzeniem do prawa wyborczego zapisu o konieczności przestrzegania kwot dla kobiet i mężczyzn na wszystkich zgłaszanych listach). Również wielu innych autorów potwierdziło zaobserwowane przez Siemieńską i Raciborskiego prawidłowości.

Być może niechęć politycznych decydentów do „stawiania na kobiety” wynika ze społecznego przekonania i głęboko zakorzenionych stereotypów, że polityka to męski zawód, że mężczyźni lepiej nadają się do sprawowania rozmaitych urzędów i podejmowania znaczących decyzji.⁷⁷⁸ Po części źródłem niechęci partii do kobiet-kandydatek może być strach przed rosnącą konkurencją, ponieważ polityka wiąże się z władzą, pieniędzmi i prestiżem.⁷⁷⁹ Z danych statystycznych wynika bowiem, iż najwięcej kobiet ubiega się o mandaty radnych kolegialnych organów stanowiących niższych szczebli samorządowych (rada gminy, ewentualnie rada powiatu), a najmniej rywalizuje o samodzielne i znacznie bardziej atrakcyjne stanowiska (wójt, burmistrz, prezydent).⁷⁸⁰

Porównanie list wyborczych poszczególnych partii politycznych startujących w wyborach parlamentarnych w 2011 r. dowodzi, że wszystkie ugrupowania z naddatkiem spełniły ustawowy warunek obecności kandydatek i kandydatów na listach wyborczych, umieszczając na nich ponad 40% kobiet – z wyjątkiem Prawa i Sprawiedliwości, które umieściło niewiele mniej kandydatek na swoich listach (39,8%). Wszystkie partie przekroczyły więc minimum wynikające z ustawy kwotowej, zaznaczyły się jednak bardzo wyraźne różnice w podziale między kobiety i mężczyzn miejsc dających realne szanse na wybór.⁷⁸¹ W publikacji Instytutu Spraw Publicznych *Kwoty, listy wyborcze i równość płci w wyborach parlamentarnych w 2011 roku* autorzy zauważyli w odniesieniu do partii, że w wyborach z 2011 r. „wszystkie z naddatkiem wypełniły ustawowe minimum (35,0%), ale większość ugrupowań uznała to za warunek, który może być spełniony tak, aby nie prowadził do wyrównania szans. Świadczy o tym taki układ wielu list wyborczych, który przesądzał o niekorzystnej sytuacji kobiet i uprzywilejowaniu mężczyzn w tym zakresie.”⁷⁸² Podkreślono także, iż „układanie list jest przeprowadzane niedemokratycznie, leży bowiem często w gestii bardzo wąskiej grupy osób i nie podlega zewnętrznej kontroli, choć ma kluczowy wpływ na przebieg i wynik wyborów. Kształtuje sytuację zarówno osób kandydujących (zwiększenie lub

⁷⁷⁷ M. Fuszara, *Kobiety i mężczyźni a lokalne wzory kultury politycznej*, [w:] J. Kurczewski (red.), *Lokalne wzory kultury politycznej*, Warszawa 2007, s. 99.

⁷⁷⁸ P. Żukiewicz, *Przywództwo polityczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011, s. 168.

⁷⁷⁹ B. Pająk-Patkowska, *Stereotyp kobiety i polityka – stagnacja czy ewolucja?*, [w:] A. Balczyńska-Kosman, I. Andruszkiewicz, J. Kałużna, E. Kania (red.), *Gender jako determinanta...*, s. 79.

⁷⁸⁰ M. Fuszara, *Kobiety i mężczyźni a lokalne wzory kultury politycznej...*, s. 100.

⁷⁸¹ M. Fuszara, *Kwoty, listy wyborcze i równość płci w wyborach parlamentarnych w 2011 roku*, Warszawa 2012, s. 12.

⁷⁸² Ibidem, s. 27.

zmniejszenie ich szans w wyborach), jak i wyborców, którzy mogą oddać głos tylko na osobę przedstawioną im na listach tworzonych przez partie i komitety.⁷⁸³ Łukasz Wawrowski, powołując się na wyniki badań nad zachowaniami wyborczymi, także stwierdził, że „wyborcy często niejako automatycznie oddają głos na kandydatów umieszczonych na szczycie list wyborczych.”⁷⁸⁴

Warto nadmienić, że systemy wyborcze mają niekwestionowany wpływ na podział mandatów między mężczyzn i kobiety. Badania wskazują, że systemy proporcjonalne oferują kobietom większe możliwości uczestnictwa w polityce niż systemy większościowe, gdyż „charakteryzują się wyższą tzw. wartością okręgu, co prowadzi do zwiększenia tzw. wartości partii.”⁷⁸⁵ Ta pierwsza wartość oznacza liczbę miejsc w parlamencie przypadających na dany okręg, a druga – liczbę miejsc zdobytych tam przez konkretne ugrupowanie. W wielomandatowych okręgach wyborczych partie mają większe możliwości przedstawiania takich kandydatur, które w sposób bardziej zrównoważony odzwierciedlają różnorodność elektoratu. Zróżnicowanie kandydatur ma pozytywny wpływ na rozwój wewnątrzpartyjnych frakcji, co daje kobietom szansę na lepsze zorganizowanie się wewnątrz i na zewnątrz swojej partii.⁷⁸⁶ Systemy proporcjonalne charakteryzują się wyższą tzw. wartością okręgu (liczbą miejsc w parlamencie przypadającą na dany okręg), co prowadzi do zwiększenia tzw. wartości partii (liczby miejsc zdobytych przez daną partię w danym okręgu). Wartości te są istotne, ponieważ mają one wpływ na strategię partii podczas selekcji kandydatów. Kiedy wartość okręgu wynosi jeden, jak niemal we wszystkich systemach większościowych, partia może zdobyć najwyżej jedno miejsce w okręgu. Najczęściej w takich sytuacjach daje się szansę mężczyźnie. Kiedy wielkość okręgu się zwiększa, wzrastają szanse komitetu wyborczego na uzyskanie kilku mandatów, więc kiedy komitet spodziewa się, że uda mu się zdobyć kilka miejsc, wzrasta świadome dążenie do zrównoważenia kandydatur. Decydenci partyjni rozdzielają nominacje w taki sposób, aby wziąć pod uwagę różne interesy wewnątrz partii oraz przyciągnąć jak najszerze grono wyborców. Najkorzystniejsze dla kobiet jako kandydatek są więc takie systemy wyborcze, które gwarantują wysoką wartość partii i wysoką wartość okręgu.⁷⁸⁷ Niezależnie jednak od systemu wyborczego kobiety powinny zachęcać ugrupowania polityczne do określania jasnych reguł nominowania kandydatów i przydzielania miejsc na listach. Praktyka w wielu krajach wskazuje, że im bardziej metody doboru osób są biurokratyczne, a mniej oparte na lojalności względem głównego lidera, tym więcej kobiet ma szansę wystartować w wyborach.⁷⁸⁸

Jeszcze innym zagadnieniem jest kampania wyborcza. Badania kampanii wyborczych, prowadzonych przez poszczególne partie i komitety w 2006 r., wskazują na to, iż dla kobiet rezerwowano mniej miejsca w telewizyjnym i radiowym czasie antenowym przeznaczonym na promocję kandydatów. Były one też dużo mniej widoczne od swoich kolegów w innych materiałach wyborczych.⁷⁸⁹ Sytuacja ta ulega jednak powoli zmianie.

⁷⁸³ Ibidem, s. 27.

⁷⁸⁴ Ł. Wawrowski, *Polityka równych szans: instytucjonalne mechanizmy...*, s. 157.

⁷⁸⁵ A. Pacześniak, *Kobiety w Parlamencie Europejskim...*, s. 15.

⁷⁸⁶ R.E. Matland, *Zwiększanie uczestnictwa politycznego kobiet...*, s. 168.

⁷⁸⁷ Ibidem, s. 154.

⁷⁸⁸ Ibidem, s. 168.

⁷⁸⁹ M. Fuszara, *Kobiety i mężczyźni a lokalne wzory...*, s. 100-101.

Emilia Rekosz, w swoim artykule na temat wizerunku kobiet w telewizyjnej kampanii wyborczej podczas wyborów samorządowych w 2010 r. szczegółowo scharakteryzowała pod tym kątem kampanie największych partii politycznych. Po obszernej analizie zebranego materiału autorka skonstatowała, iż „kampanię samorządową w 2010 r. można ocenić jako relatywnie wyrównaną pod względem płci w zakresie jakościowym i jako relatywnie nierówną w aspekcie ilościowym (liczba kandydatek do liczby kandydatów oraz ilość czasu przeznaczanego na ich wypowiedzi).”⁷⁹⁰ Rekosz zauważyła jednak, że w telewizyjnej kampanii samorządowej w 2010 r. niewiele było treści genderowych, co jest wynikiem – jak uważa autorka badań – ogólnego deficytu refleksji politycznej na temat kobiet i płci. Ta sama autorka, analizując klipy wyborcze wykorzystane podczas wyborów parlamentarnych w 2011 roku, stwierdziła, że po pierwsze, zawartość spotów (w pewnej części) odzwierciedlała stereotypowe wyobrażenia na temat kobiet i mężczyzn oraz ich roli w polityce. Przemawiają za tym zagadnienia, o których wypowiadają się kandydatki i kandydaci (przewaga polityki prorodzinnej u kobiet oraz wyłączność kandydatów na politykę zagraniczną i dumę narodową). Dowodem na potwierdzenie tej tezy był również fakt, że kandydatki występujące w poszczególnych spotach w większym stopniu niż kandydaci przedstawiane były w powiązaniu z rolami rodzinnymi. Po drugie, kobiety były prezentowane krócej i relatywnie rzadziej niż mężczyźni.⁷⁹¹

Na temat narzędzi, które mogłyby posłużyć do wyrównania szans kobiet i mężczyzn w sferze publicznej, napisano już w literaturze przedmiotu sporo.⁷⁹² Twórcy raportu *Kwoty dotyczące płci w systemach wyborczych w Europie* doszli do konkluzji, że „kwoty to tylko jeden z wielu środków służących do zwiększenia reprezentacji politycznej kobiet. Ogólnie rzecz biorąc, to partie polityczne są czynnikiem, od którego zależy osiągnięcie równowagi płci na szczeblu decyzyjnym, ponieważ to one kontrolują »tajemniczy ogród nominacji«.”⁷⁹³ Niezależnie jednak od tego, czy partie wprowadzą kwoty lub parytety (równościowa odmiana kwoty) dotyczące płci, powinny one przyjąć jeszcze odpowiedni plan działania, mający na celu umieszczanie równej liczby kobiet i mężczyzn na listach wyborczych, ale na miejscach dających szansę na zwycięstwo. W tym celu wprowadza się często tzw. system suwakowy (naprzemienne umieszczanie kobiet i mężczyzn na liście). We wspomnianym raporcie sformułowano wiele ogólnych wniosków, wśród nich taki, że: „partie polityczne odgrywają kluczową rolę w promowaniu kobiet w polityce. Pozyskiwanie, wybór i nominacja kandydatów pozostaje w gestii partii politycznych, niezależnie od typu systemu wyborczego. Z tego względu wszelkie próby podniesienia kwestii zbyt niskiej reprezentacji kobiet w polityce siłą rzeczy muszą się skupiać na partiach politycznych oraz ich poglądach i strategiach dotyczących większej otwartości organów decyzyjnych i ciał ustawodawczych.”⁷⁹⁴

⁷⁹⁰ E. Rekosz, *Kobiety i mężczyźni w telewizyjnej kampanii wyborczej. Wybory samorządowe w 2010 roku*, [w:] M. Fuszara (red.), *Kobiety, wybory...*, s. 210.

⁷⁹¹ Ibidem, s. 203-205.

⁷⁹² Więcej: Ł. Wawrowski, *Polityka równych szans: instytucjonalne mechanizmy...*

⁷⁹³ D. Dahlerup, L. Freidenvall, E. Stolt, K. Bivald, L. Persson-Weis, *Raport Parlamentu Europejskiego. Kwoty dotyczące płci w systemach wyborczych w Europie*, Warszawa 2008, s. 15.

⁷⁹⁴ Ibidem, s. 45.

W tym miejscu warto byłoby poświęcić nieco uwagi kwestii równości, którą postulują zwolennicy parytetu. Chodzi tu bowiem głównie o równość „w dostępie do władzy”, a nie „równe podzielenie władzy”. Przeciwnicy parytetów i kwot wysuwają argument, że zarezerwowanie dla każdej z płci określonej liczby miejsc na listach jest „sztuczne” i dlatego krzywdzące społeczeństwo jako całość. Przecistawiając się tej tezie, Małgorzata Fuszara stwierdziła jednak, że „ani parlament, ani wybory nie są niczym »naturalnym«, są one konstruktami społeczno-prawnymi, bardzo szczegółowo regulowanymi przez prawo i żadne kategorie »naturalności« się do nich w ogóle nie odnoszą.”⁷⁹⁵ Prawo, które reguluje kwestie wyborcze, stwarza bowiem sztuczne ramy, wśród których można wymienić między innymi: liczbę mandatów do zdobycia w sejmie i w senacie, procentowo określone progi wyborcze, terminy zgłaszania kandydatów, organy wyborcze i ich kompetencje, cechy osób, którym przysługuje bierne i czynne prawo wyborcze czy liczbę podpisów, które należy zebrać, aby zarejestrować komitet. To wszystko to właśnie „sztuczne”, a nie „naturalne” konsekwencje praktyki konstytucyjnej, debat publicznych czy przyjętych rozwiązań międzynarodowych. Parytet i kwota weszły na stałe do praktyki wyborczej wielu krajów świata, nie są one jednak wartością autoteliczną. Wielokrotnie podkreśla się, że mają być tylko etapem przejściowym na drodze wyrównywania szans w dostępie do władzy. Gdy te szanse zostaną wyrównane, a przedstawiciele obu płci będą mogli swobodnie decydować o wyborze drogi życiowej, pracy zawodowej, ścieżki kariery, a jedynymi kryteriami będą ich wiedza, kwalifikacje, praktyka i predyspozycje, wtedy parytet stanie się rzeczą tak naturalną, jak chcą tego jego dzisiejsi adwersarze, i w konsekwencji tego nie będzie potrzebne żadne jego zabezpieczenie statutowe czy ustawowe.

2.3.3. Bariery w działalności publicznej kobiet

Poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, dlaczego udział kobiet i mężczyzn w sferze publicznej nie jest wyrównany, jest zadaniem skomplikowanym. Poza przyczynami historycznymi istnieje bowiem wiele innych przeszkód, które różni autorzy klasyfikują w odmienny sposób.

Na przykład Małgorzata Fuszara podzieliła przyczyny, o których mowa, na kulturowe i instytucjonalne. Jeśli chodzi o bariery zwane kulturowymi, to wśród nich wyróżnia się najczęściej: rolę rodziny i tradycyjne miejsce kobiety w sferze domowej oraz sprecyzowane oczekiwania społeczne wobec kobiet, szczególnie matek i żon. „W pierwszym rzędzie jest wymieniana konieczność łączenia przez kobiety ról związanych ze sferą tradycyjnie określaną jako »prywatna« z rolami w sferze »publicznej«. Wcześniejsze badania prowadzone wśród kobiet aktywnych w polityce lokalnej wskazują, że one same określają tę działalność jako swój »trzeci etat« – po pracy w domu i pracy zawodowej.”⁷⁹⁶ Fuszara w tym kontek-

⁷⁹⁵ Wywiad z Małgorzatą Fuszara. Źródło: <http://www.stowarzyszeniekongreskobiet.pl/historia/>, dostęp: 17.02.2011 r.

⁷⁹⁶ M. Fuszara, *Kobiety w samorządach lokalnych – wybory w 2010 roku*, [w:] M. Fuszara (red.), *Kobiety, wybory...*, s. 68.

ście podniosła także kwestię tzw. „opóźnionego startu” kobiet, która odnosi się do wieku rozpoczęcia działalności politycznej. Mężczyźni rozpoczynają karierę wcześniej niż kobiety, od których oczekuje się, że najpierw odchowają potomstwo. Małe dzieci w przypadku mężczyzn – w opinii społecznej – nie stanowią przeszkody w aktywnym zaangażowaniu się w życie publiczne.⁷⁹⁷ Przyczyny instytucjonalne to według niej brak mechanizmów wyrównawczych, których celem byłoby zwiększanie poziomu partycypacji grup dyskryminowanych, w tym przypadku kobiet, poprzez zastosowanie np. parytetu czy systemu suwakowego przy układaniu list wyborczych. W tym miejscu należy też wspomnieć o niejasnych zasadach budowania list wyborczych przez partie polityczne, a także niesprawiedliwym i często nieuzasadnionym merytorycznymi przesłankami przydzielaniu na nich konkretnych miejsc. Również w obszarze kampanii wyborczej kobiety-kandydatki są dyskryminowane. Fuszara podkreśliła, że o ile wyeliminowanie lub choćby zmniejszenie siły oddziaływania przyczyn kulturowych jest procesem długotrwałym, o tyle w przypadku przyczyn instytucjonalnych jest możliwe podjęcie takich działań, które mogą istotnie wpłynąć na wyrównywanie szans kobiet i mężczyzn w szybkim tempie.⁷⁹⁸ Fuszara wspomniała także o innym rodzaju barier, a mianowicie o tych związanych z procesem socjalizacji kobiet w społeczeństwie (przyczyny psychiczne lub też osobowościowe), m.in. o braku pewności siebie, braku wiary we własne siły i kompetencje, obawie, że się nie podoła odpowiedzialności etc. Dzieje się tak, gdyż dziewczynki często wychowuje się na skromne, uległe, skłonne do poświęceń. Kobiety więc w dorosłym życiu obawiają się, że „nie wypada im” ubiegać się o zaszczytne stanowiska, promować samych siebie, „rozpychać się łokciami” – co niestety w polityce jest elementem niezbędnym. Wiele kobiet-polityczek, opowiadając o swoich karierach, mówi: mnie wypchnięto, wysunięto, namówiono, sama nie chciałam.⁷⁹⁹ Inną jeszcze przyczyną małego udziału kobiet w polityce – według Fuszary – może być lekceważący stosunek do nich, wyrażający się w języku i w zachowaniu, którego skrajnym przypadkiem jest seksizm i molestowanie seksualne. Dyskryminujące kobiety wypowiedzi, w tym kawały i żarty opowiadane podczas oficjalnych spotkań przez mężczyzn, są bardzo dobrym przykładem lekceważenia koleżanek. Ponadto kobiety ocenia się dużo surowiej niż mężczyźni, jeśli bowiem znajdują się na wysokim stanowisku, muszą stale być zadbane, modnie ubrane, kompetentne i przygotowane na każde pytanie, gdyż wszelkie pomyłki zostaną przez adwersarzy wyolbrzymione i wyśmiane.⁸⁰⁰ Chodzi tu zarówno o życie publiczne, jak i prywatne, które interesuje obywateli, tylko jeśli mówimy o politykach płci żeńskiej. Mężczyźni-politycy rzadko postrzegani są przez pryzmat swojej nadwagi, koloru marynarki czy „opuszczonych dla kariery” małoletnich dzieci lub też porażek tych już dorosłych.⁸⁰¹ Łukasz Wawrowski nazywa to zjawisko „podwójną legitymizacją karier politycznych kobiet”, które muszą być lepsze od mężczyzn i bardziej się starać, aby im dorównać.⁸⁰²

⁷⁹⁷ M. Fuszara, *Kobiety w polityce...*, s. 268.

⁷⁹⁸ M. Fuszara, *Wstęp...*, s. 9.

⁷⁹⁹ M. Fuszara, *Kobiety w polityce...*, s. 265.

⁸⁰⁰ Więcej: Ł. Wawrowski, *Polityka równych szans: instytucjonalne mechanizmy...*, s. 158.

⁸⁰¹ M. Fuszara, *Kobiety w polityce...*, s. 270-271.

⁸⁰² Ł. Wawrowski, *Polityka równych szans: instytucjonalne mechanizmy...*, s. 161.

Inna feministyczna badaczka także zwróciła szczególną uwagę na kwestię nadmiernego obciążenia kobiet obowiązkami domowymi, co mieści się w obszarze przyczyn kulturowych. Jak zauważyła Renata Siemieńska „uczestnictwo kobiet w szeroko rozumianym życiu publicznym (...) zależy od kształtowania się relacji w sferze życia prywatnego i publicznego oraz związków między nimi.” Anne Philips ujęła to następująco: „Sposób organizacji życia prywatnego promuje zaangażowanie mężczyzn i ogranicza uczestnictwo kobiet.”⁸⁰³ Autorka tych słów jest przekonana, że „kobiety nie mogą uczestniczyć w życiu publicznym, ponieważ życie prywatne im to uniemożliwia.”⁸⁰⁴ Trudno nie zgodzić się ze stwierdzeniem, że „demokratyzacja społeczeństwa wymaga demokratyzacji rodziny.”⁸⁰⁵ Już w roku 1979 w ONZ-owskiej Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet zapisano, że „tradycyjna rola mężczyzn w rodzinie i społeczeństwie powinna ulegać ewolucji, podobnie jak rola kobiety, i jest to warunkiem osiągnięcia pełnej równości mężczyzn i kobiet.”⁸⁰⁶ Powyższy postulat (tzw. „nowy kontrakt płci”) i konsekwencje jego wprowadzenia w życie zostały niejednokrotnie opisane i przeanalizowane w literaturze feministycznej.⁸⁰⁷ Potrzeba ponownego podzielenia odpowiedzialności między kobiety i mężczyzn jest tym większa, że odkąd kobiety włączyły się aktywnie w obszary edukacji i rynku pracy, wiele rodzin boryka się z problemem sfery „bezpieńskiej” (tzn. opieka nad dziećmi, opieka nad osobami starszymi i niepełnymi), którą niegdyś zajmowały się wyłącznie córki, matki i żony. Dziś, co wynika z braku systemowej zmiany i nowego podziału obowiązków w rodzinach, odpowiedzialność ta została niejako przerzucona na państwo, które stało się „trzecim partnerem.”⁸⁰⁸ Jest to skutkiem, po części, przeobrażenia się tradycyjnej rodziny i wyemancypowania z jej trybów kobiety, a po trochu niedostosowania mężczyzn do nowej sytuacji, w której się znaleźli. Siemieńska, zauważając duży wpływ kontekstu rodzinnego i życia prywatnego na aktywność polityczną kobiet, stwierdziła ponadto, że „niejednokrotnie prowadzone analizy nad źródłami istniejącej nierówności (...) doprowadziły badaczy do stwierdzenia, iż chodzi tu o cały kompleks czynników o bardzo różnym charakterze.”⁸⁰⁹

Również Łukasz Wawrowski podjął próbę wskazania przyczyn niedoreprezentowania kobiet w polityce. Te podnoszone w literaturze przedmiotu podzielił na trzy grupy: strukturalne (społeczne), instytucjonalne i kulturowe. Do pierwszej kategorii zaliczył wszystkie, co wiąże się z obecnym kształtem systemu społecznego, a więc znaczenie zawodowej,

⁸⁰³ A. Philips, *Demokracja a różnicowanie*, [w:] R. Siemieńska (red.), *Aktorzy życia publicznego...*, s. 28.

⁸⁰⁴ Ibidem.

⁸⁰⁵ M. Baer, *Kategoria „kobiety” we współczesnych dyskursach publicznych. Przyczynek do dyskusji*, [w:] E. Pakszys, W. Heller (red.), *Publiczna przestrzeń kobiet. Obrazy dawne i nowe*, Poznań 1999, s. 236.

⁸⁰⁶ Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet. Źródło: http://www.fhhrpol.waw.pl/pliki/Konwencja_w_Sprawie_Likwidacji_Wszelkich_Form_Dyskryminacji_Kobiet.pdf, Preambuła, dostęp: 17.03.2014.

⁸⁰⁷ Więcej na temat „nowego kontaktu płci”: *Kobiety w Polsce na przełomie wieków: nowy kontrakt płci?*, (red.) M. Fuszara, Warszawa 2002; R. Siemieńska, *Kontrakt płci. Między sferą prywatną i publiczną*, [w:] K. Slany, J. Struzik, K. Wojnicka (red.), *Gender w społeczeństwie polskim*, Kraków 2011, s. 104; Ł. Wawrowski, *Polityka równych szans: instytucjonalne mechanizmy zwiększania partycypacji kobiet w strukturach politycznych na przykładzie państw Unii Europejskiej*, Toruń 2007.

⁸⁰⁸ R. Siemieńska, *Kontrakt płci. Między sferą prywatną i publiczną...*, s. 196-197.

⁸⁰⁹ R. Siemieńska, *Płeć, zawód, polityka. Kobiety w życiu publicznym w Polsce*, Warszawa 1990, s. 12.

ekonomicznej i edukacyjnej pozycji kobiet oraz poziomu społeczno-ekonomicznego danego kraju. Wskazał ponadto na silny związek zagadnienia z liczbową reprezentacją danej płci w grupach zawodowych takich jak prawnicy, dziennikarze czy menedżerowie, z których najczęściej rekrutuje się kandydatów na polityków. Do grupy przyczyn instytucjonalnych przypisał kwestie związane z rekrutacją polityczną i systemem wyborczym (np. sposób głosowania i liczenia głosów, wielkość okręgów). Do trzeciej grupy, kulturowej, zaliczył m.in. socjalizację kobiet, przypisywanie przedstawicielom danej płci konkretnych ról społecznych i związane z nimi oczekiwania.⁸¹⁰ Autor nie poprzestał jednak na przytoczeniu znanych już z literatury przedmiotu przyczyn słabej reprezentacji kobiet w sferze publicznej. Zaproponował bowiem nowatorskie i kompleksowe podejście, tzw. zintegrowany model wyjaśniania, za pomocą którego scharakteryzował i wytłumaczył poszczególne elementy, związane z badanym zagadnieniem. Zdaniem Wawrowskiego problem należy rozpatrywać przez pryzmat trzech kryteriów: przedmiotowego, podmiotowego i genetycznego, które dotyczą podziału przyczyn niedoreprezentowania kobiet w strukturach politycznych ze względu na różne czynniki. Kryterium przedmiotowe odnosi się do determinant związanych ze sferą polityki (w wersji bezpośredniej i pośredniej), kryterium podmiotowe dotyka kwestii związanych z samymi kobietami (przyczyny mogą być tu wewnętrzne i zewnętrzne), a kryterium genetyczne (dzielące się na pierwotne i wtórne) wiąże się z podstawowymi uwarunkowaniami natury biologicznej.⁸¹¹ Zdaniem autora „tak skonstruowane narzędzie pozwala w sposób systematyczny i całościowy przeanalizować wiele potencjalnych obszarów wpływających na obecną sytuację kobiet, które wskazywane są w mniej kompleksowy sposób w dotychczasowych pracach z tego zakresu”.⁸¹²

2.4. Konkluzje

Ulrich Beck stwierdził, iż „powstały w historycznym rozwoju amalgram nowej świadomości i starego położenia jest w podwójnym sensie wybuchowy: młode kobiety (...) zaczęły oczekiwać większej równości i partnerstwa (...). Ich oczekiwania zmierzają się z przeciwnymi tendencjami (...) w zachowaniu mężczyzn. Mężczyźni natomiast wyćwiczyli się w retoryce równości, za którą nie poszły czyny. Z obydwu stron powłoka iluzji stała się cienka (...), położenia mężczyzn i kobiet stają się równocześnie bardziej nierówne, bardziej uświadomione i mniej uprawnocnione (...). Świadomość wyprzedziła rzeczywistość.”⁸¹³

W państwach demokratycznych świadomość potrzeby zagwarantowania przedstawicielom obu płci równych praw i obowiązków jest silnie zakorzeniona. Zasada ta – o ile nie jest wyłącznie deklaracją – może mieć praktyczny wymiar: konkretnych przedsięwzięć na rzecz równości, przynoszących określone rezultaty. Skuteczna ochrona praw człowieka wymaga bowiem gwarancji i ochrony przed dyskryminacją. Równość kobiet i mężczyzn

⁸¹⁰ Ł. Wawrowski, *Polityka równych szans: instytucjonalne mechanizmy...*, s. 130-133.

⁸¹¹ Ibidem, s. 133-207.

⁸¹² Ibidem, s. 139.

⁸¹³ U. Beck, *Spółczesność ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*, Warszawa 2002, s. 152.

de jure i *de facto* stanowi jeden z priorytetów w działalności ONZ, RE oraz UE. Zasadę równości kobiet i mężczyzn proklamuje już preambuła Karty Narodów Zjednoczonych⁸¹⁴, natomiast Powszechna Deklaracja Praw Człowieka⁸¹⁵ stanowi, że „wszyscy ludzie rodzą się wolni i równi w swej godności i swych prawach”. Uznaje ona też, że „wrodzona godność oraz równe i niezbywalne prawa wszystkich członków wspólnoty ludzkiej” są fundamentem wolności, sprawiedliwości i pokoju w świecie.

„Równość traktowania mężczyzn i kobiet została unormowana zarówno w prawie pierwotnym, jak i wtórnym Unii Europejskiej.”⁸¹⁶ Dużą rolę w procesie kreowania standardów i ram europejskich przepisów równościowych odegrał podpisany w Rzymie Traktat o EWG, którego przepis zawarty w art. 119 usankcjonował równość płci jako istotną dla ówczesnych Wspólnot Europejskich zasadę. Chociaż art. 119 zapoczątkował falę dyskusji na temat równości płci w sferze gospodarczej, odnosił się tylko do równej płacy za tę samą pracę, a nie za pracę o tej samej wartości, co stanowiło zamierzoną furtkę dla pracodawców i pozwalało nadal dyskryminować kobiety na rynku pracy. Zwrócono wówczas uwagę wyłącznie na kwestie ekonomiczne, gdyż to właśnie „niezależność ekonomiczna jest niezbędnym warunkiem, zarówno dla kobiet, jak i mężczyzn, do sprawowania kontroli nad własnym życiem i podejmowania rzeczywistych wyborów.”⁸¹⁷ Również obecnie „średnia różnica pomiędzy stawką wynagrodzenia brutto za godzinę pracy kobiet i mężczyzn, z uwzględnieniem wszystkich sektorów gospodarki wynosi 17,8%. (...). Różnica w wynagrodzeniu ze względu na płeć odzwierciedla także inne nierówności istniejące na rynku pracy, dotyczące przede wszystkim kobiety, a mianowicie ich nieproporcjonalnie większy udział w obowiązkach rodzinnych oraz trudności w pogodzeniu życia zawodowego i prywatnego.”⁸¹⁸

Kształtowanie się zasady równości płci i szukanie narzędzi, które mogłyby przyczynić się do jej lepszego przestrzegania w wymiarze europejskim, trwało jednak wiele lat. W tym okresie pojawiły się dwa podejścia, z których pierwsze: *Women in Development* było wdrażane od lat 70. XX wieku, a drugie: *Gender and Development* na przełomie lat 80. i 90. XX wieku.⁸¹⁹ Z tego drugiego wywodzi się strategia *gender mainstreaming*. W ogłoszonym w 1996 r. komunikacie na temat włączania równych szans kobiet i mężczyzn we wszystkie działania i polityki Wspólnoty Komisja Europejska podkreśliła, że strategia *gender mainstreaming* ma ogromne znaczenie dla rozwoju Wspólnoty i dlatego UE zakłada, że jej włączanie powinno oznaczać „mobilizację we wszystkich dziedzinach polityki i z użyciem wszelkich dostępnych środków na rzecz osiągnięcia równości poprzez czynne i otwarte uwzględnianie, już

⁸¹⁴ Karta Narodów Zjednoczonych. Źródło: http://www.unic.un.org.pl/dokumenty/karta_onz.php, dostęp: 17.03.2014 r.

⁸¹⁵ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka. Źródło: http://www.unic.un.org.pl/prawa_czlowieka/dok_powszechna_deklaracja.php, dostęp: 17.03.2014 r.

⁸¹⁶ L. Florek, *Równość traktowania mężczyzn i kobiet*, [w:] *Równość praw kobiet i mężczyzn. Ustawodawstwo Unii Europejskiej i Rady Europy. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Teksty i komentarze*, Warszawa 2001, s. 152.

⁸¹⁷ Strategia na rzecz Równości Kobiet i Mężczyzn 2010-2015. Źródło: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0491:PL:NOT>, dostęp: 3.05.2014 r.

⁸¹⁸ Ibidem.

⁸¹⁹ *Kobiety, gender i globalny rozwój. Wybór tekstów...*, s. 13.

na etapie planowania, skutków wszystkich decyzji politycznych dla sytuacji kobiet i mężczyzn.⁸²⁰ Strategia włączania problematyki płci do głównego nurtu polityki dodała trzeci wymiar do unijnej polityki równości płci, która wcześniej opierała się tylko na przepisach antydyskryminacyjnych i działaniach pozytywnych.

Wprowadzenie do prawodawstwa UE strategii *gender mainstreaming* jako rozwiązania uzupełniającego wcześniejsze działania w tym obszarze było efektem nie tylko ewolucji przepisów równościowych w obrębie samych instytucji unijnych, ale w dużej mierze wynikiem decyzji podjętych na forum ONZ podczas Czwartej Światowej Konferencji w Sprawie Kobiet obradującej w dniach 4-15 września 1995 r. w Pekinie.⁸²¹ To właśnie zapisy jej dokumentu końcowego, czyli tzw. Platformy Pekińskiej, dały solidne podstawy strategii *gender mainstreaming*, która nie oznacza dążenia do statystycznej równowagi w udziale kobiet i mężczyzn w poszczególnych sferach życia, ale dąży do trwałej zmiany w podejściu do obowiązków zawodowych i rodzinnych przedstawicieli obu płci. Wyraża tym samym potrzebę zbudowania zrównoważonych relacji obu płci we wszystkich obszarach życia społecznego.⁸²² Skuteczna realizacja strategii *gender mainstreaming* jest jednak możliwa tylko, gdy zaistnieją odpowiednie czynniki, m.in. wola polityczna, dostępność danych (statystyki) ze względu na płeć, wiedza ekspercka i naukowa nt. relacji pomiędzy kobietami i mężczyznami, wiedza dotycząca prowadzenia działań administracyjnych i politycznych, zasoby ludzkie i finansowe i większy udział kobiet w życiu politycznym i co za tym idzie – w procesach decyzyjnych.⁸²³

Począwszy od lat 70. XX wieku, Unia Europejska, która wykazywała zdecydowanie największą aktywność w podejmowaniu tematu równości płci, ale także inne instytucje i organizacje międzynarodowe, takie jak RE czy ONZ, uchwałyły wiele przepisów zakazujących dyskryminacji i wzywających państwa członkowskie do stosowania zasady równości płci jako strategii horyzontalnej. Wspomniane zapisy przybrały charakter zarówno postulatów niewiązanych, jak i aktów prawnych, do których przestrzegania państwa są bezwzględnie zobowiązane. Jednak mimo tych wszystkich zabiegów rzeczywista równość do dziś nie została osiągnięta. Wciąż pomiędzy kobietami i mężczyznami istnieją spore różnice płac, kobiety dalej doświadczają dyskryminacji na rynku pracy i przemocy domowej, a także problemów w godzeniu życia zawodowego z rodzinnym. Jak skonstatował Konrad Wandowicz, „można dyskutować czy rzeczywiście strategia mnożenia twardych i miękkich zakazów dyskryminacji jest najskuteczniejsza, czy nie bardziej celowe byłoby rozwijanie istniejącej już ochrony i skupienie się na stosowaniu prawa.”⁸²⁴ Po kilkudziesięciu latach podejmowania starań antydyskryminacyjnych dostrzeżono, iż przeciwdziałanie

⁸²⁰ Z perspektywy równości płci. Ramy koncepcyjne, metodologia i przykłady dobrych praktyk, Warszawa 2005, s. 79.

⁸²¹ A. Wiktorska-Święcka, *Europejska polityka równości płci a równość szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy na przykładzie Polski*, [w:] W. Bokajło, A. Paczeński (red.), *Równość w Unii Europejskiej...*, s. 335.

⁸²² A. Paczeński, *Kobiety w Parlamencie Europejskim...*, s. 78.

⁸²³ Ł. Wawrowski, *Polityka równych szans: instytucjonalne mechanizmy...*, s. 331–332.

⁸²⁴ K. Wandowicz, *Ewolucja zasady równości w prawie wspólnotowym*, [w:] W. Bokajło, A. Paczeński (red.), *Równość w Unii Europejskiej...*, s. 119.

dyskryminacji nie opiera się jedynie na jej zaniechaniu. „Dbanie o równość (...) to przede wszystkim aktywne działanie i planowanie rozwiązań przyczyniających się do zmniejszania barier, których doświadczają różne grupy społeczne w swobodnym dostępie do dóbr, usług, informacji, infrastruktury. W działaniach równościowych lektarska maksyma „po pierwsze nie szkodzić” to zdecydowanie za mało.”⁸²⁵

Przechodząc do polityki krajowej, należy podkreślić, że mimo konstytucyjnego zakazu dyskryminacji kogokolwiek z jakiegokolwiek przyczyny (art. 32) i zasady równości płci (art. 33) polskie prawodawstwo nadal w wystarczającym stopniu nie wspiera realizacji polityki równościowej. Oczywiście wprowadzenie w styczniu 2011 r. przepisu o 35%-owych kwotach na listach wyborczych⁸²⁶ było ważnym krokiem w kierunku zapewnienia faktycznej równości w obszarze polityki i władzy. Ponadto niedawne uchwalenie tzw. „ustawy antydyskryminacyjnej”⁸²⁷ i stworzenie Krajowego Programu Działań na Rzecz Równego Traktowania⁸²⁸ mimo że trzeba było na nie długo czekać, również stanowią istotny etap w tworzeniu systemowej i horyzontalnej polityki równościowej w skali kraju. Niestety, polityka ta ma ciągle charakter jedynie ogólnokrajowy. Żadne przepisy prawa nie zobowiązują bezpośrednio samorządów do tworzenia, realizowania, monitorowania i ewaluowania polityki równościowej na swoim terytorium. Na szczeblu lokalnym brak jest równościowych narzędzi zarządzania publicznego, a wdrażanie zasady równego traktowania pozostawione jest w gestii władz gminnych czy powiatowych, które częstokroć bagatelizują problem dyskryminacji, zasłaniając się brakiem wystarczających środków finansowych.

Ta „luka” w równościowych przepisach jest poniekąd związana z brakiem aktywnego działania ze strony politycznych decydentów. Analizując programy wyborcze poszczególnych polskich partii politycznych można zauważyć, że kwestia równouprawnienia kobiet i mężczyzn nie jest szczególnie podkreślana i pojawia się w dokumentach tego rodzaju stosunkowo rzadko. Ugrupowania, formułując swoje programy, zwracają uwagę na poszczególne dziedziny życia ważne dla wyborców: dom i rodzina, praca zawodowa i polityka społeczna, ochrona środowiska, gospodarka etc. Jednak nietrudno dostrzec, że inne kwestie w powyższych sferach pojawiają się w przypadku kobiet, a inne – mężczyzn. Przedstawiciele obu płci mają różne potrzeby, pełnią tradycyjnie odmienne role społeczne, mają też nierówny dostęp do dóbr i zasobów. Punkty programów zwane „kwestiami kobiecymi” najczęściej dotyczą tradycyjnej roli kobiety jako matki i żony i odnoszą się tylko do zagadnień z zakresu polityki prorodzinnej. Jak wiadomo, do najbardziej newralgicznych, jeśli chodzi o realizację zasady równości płci, należy obszar rynku pracy, ponieważ

⁸²⁵ M. Branka, M. Dunaj, M. Dymowska, K. Sekutowicz, *Raport z badania ewaluacyjnego: Zasada równości szans w projektach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej*, Warszawa 2010, s. 15.

⁸²⁶ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego. Źródło: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20110340172>, dostęp: 9.05.2014 r.

⁸²⁷ Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania. Źródło: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20102541700>, dostęp: 10.05.2014 r.

⁸²⁸ Krajowy Program Działań na Rzecz Równego Traktowania na lata 2013–2016. Źródło: <http://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-kancelarii-prezesa/projekty-aktow-prawnych/2148,dok.html>, dostęp: 10.05.2014 r.

to niezależność ekonomiczna często przesądza o wolności życiowej danego człowieka. Z tej przyczyny polityka równości płci powinna mieć charakter horyzontalny i przenikać każdy z punktów programu wyborczego. W przeciwnym razie problem nierówności nie zostaje wyeliminowany, a jeszcze pogłębi się wraz z realizacją kolejnych reform, szczególnie gospodarczych, z których kobiety i mężczyźni czerpią korzyści nierównomiernie.

W obliczu zagadnień zaprezentowanych w niniejszym rozdziale warto zaznaczyć, że aby działania strukturalne, legislacyjne i finansowe były skutecznym narzędziem polityki równościowej, należy skoncentrować je na kwestiach horyzontalnych, odnoszących się do wszystkich dziedzin życia człowieka zgodnie ze strategią *gender mainstreaming*. Podejmowanie inicjatyw w zakresie wdrażania i ochrony przestrzegania zasady równego traktowania jest bardzo istotne, gdyż prowadzi do zmniejszania barier, na które, pomimo prawnych zakazów, wciąż napotykają m.in. kobiety. Jednocześnie powinno się dążyć do rozwiązania istniejących, szczególnie wrażliwych problemów społecznych dotyczących m.in. rynku pracy, w tym różnic w wysokości wynagrodzeń, nierównowagi w podziale obowiązków rodzinnych i zawodowych, braku równowagi w strukturach władzy, nierównego dostępu do ochrony zdrowia, czy też w ogóle krzywdzących stereotypów uniemożliwiających mężczyznom i kobietom pełne wykorzystanie własnego potencjału.